

CUADERNOS DE  
**Nuestra  
América**  
Vol. XXIV / No. 46    ENERO / JUNIO 2013



*El Centro de Investigaciones de Política Internacional, es una institución de carácter académico adscrita al Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García” (ISRI) fundada el 25 de noviembre de 2010.*

*Cuenta con más de 40 investigadores-profesores y mantiene estrecha relaciones de intercambio y colaboración científica con centros de investigación, universidades y organizaciones académicas de Cuba y otros países.*

*El centro tiene como misión realizar investigaciones prospectivas en el mediano y largo plazo, en el campo de la política internacional y las relaciones internacionales, con una visión estratégica sobre problemas globales, regionales y actores priorizados, en particular acerca de los Estados Unidos, y América Latina y el Caribe.*

*Las direcciones principales del trabajo de la institución son la investigación científica, la elaboración de Escenarios de Política Internacional, la organización de eventos y las publicaciones.*



# Índice

## Cuadernos de Nuestra América

Es una publicación semestral editada por el Centro de investigaciones de política internacional (CIPI)

### Consejo Editorial:

Presidente: Dr. Adalberto Ronda Varona (CIPI)  
Dr. Gilberto Valdés Gutiérrez. (I F GALFISA)  
Dra. Esther Aguilera Morató (CIEI)  
Dr. Nelson Roque Suástegui (CIPI)  
Dr. Ernesto Molina Molina (ISRI)  
Dr. José Bell Lara (FLACSO-Cuba)  
Dr. Jorge Hernández Martínez (CEHSEU)  
MSc. Juan A. Cordero Martínez (CIPI)  
MSc. Carlos Oliva Campos (UH)

### Consejo Asesor:

Dr. Roberto Regalado Álvarez. (CEHSEU)  
Dr. Luís Suárez Salazar (UNEAC)  
Dr. Alberto Prieto Rozos (UH)  
Dr. Emir Sader (Brasil)  
Dra. Ana Esther Ceceña (México)  
Dr. Julio Gambina (Argentina)

### Cordinador:

MSc. Luis Feito Corratgé (CIPI)

**Edición:** Ileana Ricardo Lorenzo

**Diseño y Composición:** Rubén C. Borrajo del Toro (BT)

### Redacción:

3ra. Ave., No.1805 entre 18 y 20, Miramar, Playa  
Zona postal 13, La Habana, Cuba

**Teléfonos:** 206 3098, 202 2928 ext. III

**Email:** cipi@cipi.cu, editorial@cipi.cu

**Sitio web:** www.cipi.cu

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos siempre que se indique la procedencia.  
Cada trabajo expresa la opinión del autor.

- 09** **Dr. Jorge Hernández Martínez** | Estados Unidos ante el cambio geopolítico en el siglo XXI: seguridad nacional y límites de la hegemonía norteamericana
- 37** **Dra. Soraya Castro Mariño** | Tendencias de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. en el segundo mandato de la administración de Barack Obama: ¿Cambio o continuidad en la política hacia la República de Cuba?
- 71** **MSc. Santiago Espinosa Bejerano** | Evolución del sistema de seguridad hemisférica en el contexto político regional. Convergencias y divergencias
- 91** **Dr. Atilio A. Boron** | El imperio, más imperialista que nunca
- 101** **Lic. Alejandro L. Perdomo Aguilera** | La diplomacia contra las drogas de EE.UU. hacia Nuestra América
- 119** **MSc. Carlos Oliva Campos** | Estados Unidos y la Agenda de Seguridad pos 11-9 en la Cuenca del Caribe
- 139** **Dr. Nils Castro** | El fluido mapa político de América Latina
- 151** **Lic. Renio Díaz Triana** | Plan Brasil 2022: caminos para ser potencia
- 167** **Dr. Gian Carlo Delgado Ramos** | Metabolismo social, ecología política de los recursos naturales y resistencia social en América Latina

# Presentación

La revista *Cuadernos de Nuestra América* reinicia con pasos firmes sus presentaciones, ahora como publicación del Centro de Investigaciones de Política Internacional, de Cuba. En su número 46 se presta particular atención a importantes, actuales y perspectivas temas de la política exterior y de seguridad de los EE.UU., las tendencias, estrategias, continuidades, cambios geopolíticos y limitaciones de la hegemonía global y regional de ese país. Igualmente, esta edición incluye reflexiones y conceptualizaciones sobre el imperialismo contemporáneo, el Mapa político, los recursos naturales y la resistencia social en nuestra América.

En el trabajo “Estados Unidos ante el cambio geopolítico en el siglo XXI”: seguridad nacional y límites de la hegemonía norteamericana”, su autor, el Dr. Jorge Hernández Martínez argumenta que la cultura política de la guerra fría permanece inspirando las proyecciones estratégicas estadounidenses a nivel doctrinal y político ante el cambio geopolítico contemporáneo, por lo que las concepciones y prácticas de la política exterior y de seguridad nacional del presente no se distancian sustancialmente de sus bases programáticas permanentes. Hernández considera además que la capacidad de los EE.UU. en el tablero estratégico mundial sigue limitada por su crisis de hegemonía, mientras que las tendencias en curso apuntan hacia mayores perspectivas internacionales de conflicto y crisis.

De su parte, la Dra. Soraya Castro Mariño aporta a esta edición el ensayo titulado “Tendencias de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. en el segundo mandato de la administración de Barack Obama: ¿Cambio o continuidad en la política hacia la República de Cuba?”. La

profesora se propuso el objetivo de identificar los actores y factores clave, así como los retos, prioridades y tendencias de la política exterior y de seguridad a nivel global y regional, en particular en América Latina y el Caribe a mediano plazo, así como evaluar las implicaciones que tales tendencias pudieran tener en las relaciones Cuba-EE.UU.

“Evolución del sistema de seguridad hemisférica en el contexto político regional. Convergencias y divergencias” es el nombre de la contribución del MSc. Santiago Espinosa Bejerano. Sin proponerse desarrollar la lógica histórica del proceso, el profesor ubica eslabones principales de la evolución del sistema de seguridad hemisférico en el contexto latinoamericano y caribeño e identifica convergencias y divergencias, entre las que sobresalen los obstáculos que interponen una barrera entre Nuestra América y los EE.UU., como son las amenazas, intereses y objetivos a partir de las agendas de prioridades de las partes.

El Dr. Atilio A. Boron entrega un breve trabajo de interés, sin duda, en el debate académico y político. Se trata de un análisis crítico de las concepciones que defienden a la globalización capitalista concebida como interdependencia económica de todas las naciones, sin relaciones asimétricas entre ellas, y la tesis de la existencia actual del imperio y la desaparición del imperialismo, defendida por Michael Hardt y Antonio Negri en su libro titulado “Imperio”. El profesor argentino comenta la intención de fomentar el conformismo y la resignación, la desmoralización de los pueblos con tal enteléquia.

En el artículo del Lic. Alejandro Luis Perdomo Aguilera, el autor aborda como se articula la proyección del gobierno de los EE.UU. hacia nuestra América y la utilización de los instrumentos del poderío nacional para el diseño de una política exterior ajustada al actual contexto regional. Analiza además, las consecuencias de la diplomacia contra las drogas para la seguridad y la paz de la región.

En su artículo “Estados Unidos y la Agenda de Seguridad pos 11-9 en la Cuenca del Caribe”, el MSc. Carlos Oliva Campo, trata la innegable importancia estratégica de la Cuenca del Caribe para los Estados Unidos de América tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, debido a la presencia de importantes actores transnacionales tipificados dentro de la actual agenda de seguridad global, como las redes de narcotraficantes y las pandillas del Triángulo Norte Centroamericano, y las responsabilidades del Comando Sur de los EE.UU.

“El fluido mapa político de América Latina” se titula la sugerente contribución del Dr. Nils Castro. El escritor panameño reflexiona sobre un amplio universo de temas y entre ellos califica de geometrías variables la

diversidad constitutiva del actual mapa político latinoamericano, pues por un lado tiene límites estructurales y temporales, mientras por el otro, el desarrollo de sus rasgos y contradicciones se modifican en uno u otro sentido, a tenor de las diversas insatisfacciones y expectativas, de sus respectivas proyecciones y liderazgos. El autor destaca además, la importancia del trabajo de construcción de contrahegemonía político-cultural en la continuidad de los procesos de cambio y en coyunturas de solución de conflictos entre las demandas, la capacidad de respuesta y la voluntad política.

Renio Díaz Triana aporta el artículo “Plan Brasil 2020: caminos para ser potencia”, en el mismo identifica las proyecciones de este estratégico programa de desarrollo integral, y evalúa las oportunidades, potencialidades, dificultades, retos y desafíos en el complejo proceso de su ejecución. Considera el investigador que a pesar de los logros económicos y sociales alcanzados, así como los recursos naturales con que cuenta Brasil, existen serias dificultades en sectores críticos como la educación, la salud, la infraestructura, y la expansión de la corrupción política y empresarial. Igualmente se deben vencer los grandes desafíos de la reducción de las desigualdades sociales y económicas, la disminución de las vulnerabilidades y el aumento de la participación ciudadana, entre otros.

“Metabolismo social, ecológico y político de los recursos naturales y resistencia social en América Latina”, es el trabajo con que cierra esta edición de la revista. El Dr. Gian Carlo Delgado incorpora un amplio y sopesado análisis sobre los procesos productivos y el estado de los bienes comunes; la geopolítica de los recursos naturales; la seguridad ecológica; América Latina como reserva estratégica y la resistencia social, entre otros asuntos. El profesor mexicano vincula la producción bajo la lógica de la acumulación del capital y las relaciones de poder que “naturalizan” el despojo de los bienes comunes, para concluir que la tendencia actual de la producción hace peligrar las expectativas de las generaciones futuras.



Dr. Adalberto Ronda Varona

# Estados Unidos ante el cambio geopolítico en el siglo XXI: seguridad nacional y límites de la hegemonía norteamericana

Dr. Jorge Hernández Martínez

*Sociólogo y politólogo. Profesor Titular y Director del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana*

En virtud de las particularidades históricas que le distinguen desde su surgimiento como nación y a través del desarrollo capitalista e imperialista allí, los Estados Unidos se han caracterizado por su peso significativo en el sistema internacional. Desde las postrimerías de su independencia, como resultado del establecimiento y expansión de sus estructuras de dominación —económicas, políticas y militares—, la influencia de los valores y más ampliamente, de la cultura norteamericana, ha sido decisiva para el rumbo de los asuntos mundiales, desde la pasada centuria y hasta la actual. En ello se conjugan la vía del intervencionismo y las tradicionales prácticas neocoloniales (el poder duro), y la de mecanismos ideológicos y mediáticos (el poder blando e inteligente), completándose así, en determinadas épocas, la capacidad hegemónica norteamericana.<sup>1</sup>

Desde el siglo XIX y de manera más clara a lo largo del XX, la estructuración de los diversos órdenes internacionales y los ajustes estratégicos de la política mundial son ejemplos del papel ascendente como imperialismo, en términos de dominación y hegemonía, de los Estados Unidos, condición que se mantiene desde los inicios del XXI, a pesar de las contradicciones y crisis que le acompañan. El llamado “fin” de la guerra fría y de manera particular, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, enmarcan el período más reciente de la historia norteamericana bajo las coordenadas de un debate aún inconcluso acerca del predominio de los Estados Unidos a escala global, en el que la noción de hegemonía

<sup>1</sup>El concepto de hegemonía se asume desde la perspectiva gramsciana, profundizándose en el mismo más adelante. Las precisiones sobre poder duro, blando e inteligente responden a la concepción desarrollada por Joseph Nye, Jr., sobre todo en sus obras *Soft Power: The Means of Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004, y *The Powers of Lead*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

se redimensiona alrededor de su declinación o discusión, implicando discusiones estratégicas sobre el liderazgo, poder y seguridad internacionales.

En el breve lapso histórico de diez años, esos dos puntos de inflexión mundial propician que los respectivos presidentes de los Estados Unidos (Bush padre e hijo), se precipiten al referirse al cambio en el orden internacional que en ambos momentos tiene lugar y a la capacidad de las proyecciones externas de ese país, basadas en el empleo de la fuerza (incluida la militar), a la luz de concepciones estratégicas que reajustan la doctrina y la práctica de la denominada seguridad nacional. En el primer caso, ante la desaparición del socialismo en Europa del Este y de la Unión Soviética, a partir de 1991 se reconceptualiza la percepción de la “amenaza” comunista que presidió la guerra fría, apareciendo nuevos “enemigos”; se redefine la noción de seguridad nacional, atribuyéndosele una multiplicidad de dimensiones que circunstancialmente deja atrás la visión estratégico-militar esencial que la connotaba; y se reorienta la política exterior ante diversos temas y escenarios. En el segundo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 conducen a otra redefinición de la seguridad nacional, al colocar de nuevo en un plano central la obsesión por el empleo de la fuerza (ante todo, la militar).

En realidad, el contexto mundial que se conforma al concluir el siglo XX y comenzar el XXI, condicionado por las tendencias de la globalización neoliberal, los regionalismos, la profundización de las interdependencias y la cada vez más marcada polarización de la riqueza y la desigualdad impuesta por las prácticas imperialistas, no hace sino marcar la nueva correlación de fuerzas en el escenario internacional, en la que el predominio de los Estados Unidos se impone en el juego estratégico del tablero mundial mediante su sistema de dominación. Los empeños gubernamentales en que esta dominación adquiera, de nuevo, atributos hegemónicos, se expresan durante toda la primera década del siglo XXI más allá de la constante apelación a la política exterior belicista e intervencionista, afincada en las nuevas concepciones de la estrategia de seguridad nacional, al acudir a la ideología dominante que ha forjado la identidad norteamericana y los valores que la sustentan, a fin de preservar su legitimidad y el consenso. Una vez más, los Estados Unidos se basan en la convicción de que el uso combinado del poder duro, junto al suave e inteligente, garantiza el logro de las metas políticas y estratégicas en la arena global: proteger y promover el interés nacional, la seguridad, la prosperidad económica y los fundamentos ideológicos que son, entre otros, base de la hegemonía norteamericana.

El contexto internacional contemporáneo puede definirse aún por una prolongada transición histórica en la que confluyen la resaca del orden mundial que comenzó a establecerse al “terminar” la guerra fría, a partir de 1991, y las repercusiones globales del 11 de septiembre de 2001. Las preguntas formuladas ante el cambio geopolítico que generan ambos hitos siguen siendo vigente: por un lado, si el mundo estaba al terminar el siglo XX frente a una configuración internacional que pasaría de la bipolaridad a la unipolaridad, al desaparecer el comunismo, en una hegemonía de los Estados Unidos, o si bien avanzaba hacia una correlación multipolar, regida por el derecho y la participación de la comunidad internacional; por otro, si la guerra global contra el terrorismo significaba que los Estados Unidos se afirmaban como el líder hegemónico, sin mayores contrapesos que limiten sus tentativas de intervención.

¿Hasta qué punto admitir que la realidad mundial se halla en una etapa de “postguerra fría” aclara u oscurece el análisis sobre el lugar y papel estratégico mundial de los Estados Unidos, habida cuenta de la capacidad de sus proyecciones externas para trasladar o imponer sus visiones de seguridad nacional? ¿Han dejado estas últimas de estar ancladas en la concepción del papel que los Estados Unidos deben jugar en el mundo en concordancia con los valores y principios fundacionales de la nación norteamericana? ¿Representa la política de seguridad nacional identificada como “doctrina” Bush la orientación estratégica de largo plazo de ese país, con la que Obama u otro presidente tendrá que continuar, o bien se trató de un paréntesis histórico de intervencionismo, conflicto y unilateralismo? En resumen, frente a lo que los Estados Unidos perciben como amenazas que se ciernen en el mapa geopolítico mundial, ¿puede ser descartada la estrategia norteamericana de la era de W. Bush o hay tendencias objetivas de largo plazo que Obama o un presidente republicano tendrá que proseguir, más allá de la coyuntura electoral de 2012?

En las páginas que siguen se presentan, de manera abreviada, argumentos que intentan responder o aproximarse a lo planteado. Limitaciones obvias de espacio obligan a concentrar la mirada sólo en aquellas cuestiones que se consideran clave. En este sentido, la perspectiva analítica parte de reconocer la bisagra entre el componente interno, ideológico o político-cultural (acerca del papel moral de los Estados Unidos como fuerza liberadora de las fuerzas del mal en el mundo) y la orientación de la política exterior basada en la estrategia de seguridad nacional. Las principales ideas, expuestas a través de cuatro epígrafes o apartados, sostienen que a) la cultura política de la guerra fría permanece en el siglo XXI, apreciándose ello en los códigos de la misma, que siguen inspirando

a nivel doctrinal y político las proyecciones estratégicas norteamericanas ante el cambio geopolítico contemporáneo; b) la capacidad de los Estados Unidos en el tablero estratégico mundial sigue limitada por su crisis hegemónica; en otras palabras: domina, pero sin hegemonía; c) las concepciones y prácticas de seguridad nacional actuales, si bien reflejan ciertos cambios con respecto a la “doctrina” Bush, no muestran un distanciamiento significativo de la Administración Obama con respecto a las bases permanentes de la política exterior y de seguridad norteamericana; d) en el mediano y largo plazos, la estrategia global de los Estados Unidos no podrá responder de manera efectiva a las amenazas que afecten su seguridad, ya que su capacidad es limitada y las tendencias en curso apuntan hacia mayores perspectivas internacionales de conflicto y crisis.

### La guerra fría: ¿legado, vigencia, “fin”?

Como denominación que resalta el clima tensional, de índole bipolar y geopolítica, que caracteriza al cambiante sistema internacional luego de la culminación de la segunda guerra mundial, el término de *guerra fría* adquiere una indiscutible carta de ciudadanía en los medios políticos, académicos y periodísticos, aún y cuando sus contenidos, de manera rigurosa, sean con frecuencia ambiguos, imprecisos, engañosos, y casi siempre polémicos.

Para unos se trata de un período que concluyó en las postrimerías de 1962, con el fin de la crisis de octubre. Para otros, su vigencia se extendió un poco más, hasta el comienzo de la etapa conocida como de distensión internacional, asociada a la administración Nixon y a las concepciones multipolares de Kissinger, al concluir el decenio de 1960. Según la mayoría de los autores, dicha guerra se prolongó hasta el desplome del socialismo en Europa del Este y la desintegración de la Unión Soviética, a comienzos de la última década del siglo XX.

Por encima de las discrepancias, se ha compartido el criterio común que identifica a la agresiva política exterior norteamericana, estructurada desde 1947, en torno a la llamada contención al comunismo —inspirada en las ideas de Kennan y en la ejecutoria del gobierno de Truman—, como al principal responsable de la articulación de la mencionada atmósfera de tensión, extendida a nivel mundial. El pretexto, como se sabe, argumentaba el requerimiento de la fuerza militar, de un esquema

estratégico para enfrentar la nueva fuente de la amenaza que surge, una vez derrotado el fascismo.

Aunque la paternidad de la noción de *guerra fría* —en un sentido más conceptual que terminológico— se le atribuye, de modo consensual, al conocido publicista Walter Lippman, otros autores de similar celebridad (principalmente del ámbito académico) han reafirmado su pertinencia analítica, como William Appleman Williams, John Lewis Gaddis, Stanley Hoffman y Arthur Schlesinger, Jr., entre los más notorios.<sup>2</sup> Más allá de su carácter metafórico y de las diferencias de matices interpretativos, lo más sustancial es que dicha noción alude “a una forma de conflicto peculiar en que no se llega a la guerra, en el sentido de general y mundial, pero que se desarrolla bajo agudas tensiones que excluyen verdaderas relaciones pacíficas. En suma, una situación de ni paz ni guerra”.<sup>3</sup>

La argumentación más extendida es la que considera que la guerra fría terminó, y su fin se ubica en el proceso que se gesta entre 1989 y 1991, al desaparecer una de las dos superpotencias que encarnaban la confrontación de la misma: la Unión Soviética y el sistema socialista que encabezaba. Bajo esta óptica, la bipolaridad concluía, el mundo se tornaba unipolar, y con diferentes enfoques —desde los enfoques revitalizados sobre el fin de las utopías (Karl Mannheim) y de las ideologías (Daniel Bell) hasta la tesis sobre el fin de la historia (Francis Fukuyama) y el choque civilizatorio (Samuel Huntington)— el nuevo término, de posguerra fría, es el que prevalece a la hora de designar, a partir de los últimos quince años, el actual clima mundial.

El presente trabajo se adscribe al criterio de que el enfoque anterior resulta esquemático y reduccionista, en la medida en que no consigue retener la complejidad inherente a lo que aún sigue siendo una etapa —prolongada y muy contradictoria— de transición internacional, que aún no ha logrado cristalizar en una nueva dimensión cualitativa que permita anular los significados que se le atribuían al período de *guerra fría*. Estas reflexiones se afianzan en una visión que al leer la coyuntura y tendencias mundiales que tienen lugar desde inicios de la década de 1990, atiende más a la continuidad que al cambio, y resalta la significación de hechos como la guerra del Golfo Árabe-Pérsico, las invasiones norteamericanas a Afganistán y a Irak, en un contexto en el cual se aprecian situaciones en las que podría afirmarse que, lejos de amortiguarse,

<sup>2</sup>Véase Walter Lippman: *The Cold War: A Study in the U.S. Foreign Policy*, Harper, New York, 1947; William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, Delta, New York, 1972; John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War (1941-1947)*, Columbia University Press, N.Y., 1972; Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Verso, London, 1986.

<sup>3</sup>Roberto González Gómez, *Estados Unidos: Doctrinas de la Guerra Fría (1947-1991)*, Centro de Estudios Martianos, 2003, p. 17.

la *guerra fría* se ha hecho, aún más fría.<sup>4</sup> O sea, en la cultura política estadounidense se siguen reproduciendo muchos de los códigos de la *guerra fría*.

La cultura política norteamericana de la guerra fría se define en este análisis por el conjunto de valores y convicciones que se hallan en las tradiciones del pensamiento político y estratégico en ese país, que justifican la defensa de valores fundacionales de la nación, como los de la democracia, la libertad y posteriormente, la seguridad, a nivel mundial, codificados tempranamente desde el Destino Manifiesto. No obstante, se expresan con organicidad después de la segunda guerra mundial, a través de la ideología y la psicología social que de modo dominante se difunde e interioriza en la sociedad norteamericana, marcando a nivel interno y externo una cosmovisión simplificadora de intolerancia, chauvinismo, puritanismo, expansionismo y agresividad, que incluso antecede a la segunda guerra mundial. Por supuesto, este proceso no tendría lugar de manera lineal, masiva, homogénea, sino que se conforma a través de un proceso contradictorio de socialización, en el que se mezclan la inculcación de valores, el quehacer de las instituciones educacionales, los medios de comunicación, los círculos políticos.

En otras palabras: los contenidos de la cultura política norteamericana en que se sostiene la doctrina y la práctica de la guerra fría, están prefigurados con anterioridad incluso a la década que sigue al fin de la segunda guerra mundial, formando parte de un cuerpo ideológico y psicológico consustancial a la peculiar historia de los Estados Unidos. Ese tejido está condicionado por la base clasista y la fisonomía nacional de ese país, que encuentra su auge en el proceso de transición imperialista que tiene lugar a fines del siglo XIX y comienzos del XX. Así, la situación que sobre la que se levantan los Estados Unidos en la segunda postguerra, junto a las oportunidades y desafíos que encaran, no son más que el terreno fértil para que cristalice un ideario de superioridad y una vocación de hegemonismo que se plasman en lo que se conocerá como *guerra fría*, pero que poseía una corporeidad propia desde tiempo antes, cuando aún no se le identificaba bajo esa denominación. Es por eso, para expresarlo con rapidez, que la cultura política implicada no desaparece al llegar “el fin” de la guerra fría. Y es que la cultura de la guerra fría norteamericana, en rigor, no nació con esta. Lo que sucedió es que con la *guerra fría* cuajó una visión que estaba anticipada desde mucho antes a nivel cultural, y que se expresaba con bastante nitidez, por ejemplo, en el contexto de la primera guerra mundial —antes y después de la misma.

<sup>4</sup>Véase Jorge I. Domínguez, “U.S.-Cuban Relations: From the Cold war to the Colder War”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, No. 3, Fall, 1997.

Cuando se afirma que “terminó” la guerra fría, en los términos en que habitualmente se comprende este hecho histórico, se asume que con el desplome del sistema socialista en Europa del Este y con la desintegración de la Unión Soviética como Estado multinacional, desaparece la bipolaridad en torno a la cual se organizaba, como estructura geopolítica, el orden internacional establecido luego de la segunda guerra mundial, basado en el lenguaje de las tensiones, de las confrontaciones, de la denominada contención al comunismo, del conflicto entre sistemas opuestos. Los Estados Unidos perdían al contrincante, se diluía el sentido del antagonismo global y hasta se le dificultaba articular su política exterior, como gran potencia. Si la agresividad e intolerancia norteamericana hubiera dependido de la existencia del comunismo internacional, de aquella percepción de la amenaza, habrían desaparecido entonces al concluir la llamada guerra fría. Pero no ha sido así. Los Estados Unidos no sólo han mantenido la identidad y la cosmovisión a ella asociada, en términos de aspiraciones de hegemonía, prepotencia y disposición al uso de la fuerza, en todas sus expresiones; sino que han profundizado su discurso glorificador y sus prácticas políticas, hacia dentro y hacia fuera del Estado nacional, retomando esquemas que, con sus particularidades, reeditan formulaciones emblemáticas de la cultura política de la *guerra fría*.

Desde luego, esta persistencia no es casual ni festinada; responde a su funcionalidad para el desempeño exitoso del imperialismo norteamericano. Más allá de que en ello lo determinante es la capacidad de sus estructuras económico-financieras y militares, no puede ignorarse que la cultura política aporta bases doctrinales de vieja data a las concepciones de política exterior, seguridad y defensa nacional, argumentando la visión mesiánica, el papel misionero, salvador, de los Estados Unidos, como salvaguarda de los intereses del capitalismo y de la democracia liberal —como símbolos de la cultura occidental—, según lo codificaban los principios del conocido Destino Manifiesto, y la tradición internacionalista *wilsoniana*, que legitimaba el activismo internacional y el uso de la fuerza, amplificada en la versión del realismo político (*realpolitik*). Tales fundamentos ideológicos se hallan en la base de la hegemonía norteamericana, nutren la proyección exterior por encima de los cambios de Administraciones o presidentes. Ello es lo que permite que exista, sin desconocer las diferencias y cambios, una clara continuidad. Esto es palpable cuando se examina el posicionamiento estratégico de los Estados Unidos ante los cambios geopolíticos mundiales que tienen lugar desde

que termina el siglo XX, en cuyo contexto se hacen también visibles los límites de su hegemonía.

### La hegemonía norteamericana en el siglo XXI: entre la crisis y la recomposición

El tema de la hegemonía es de los que sobresale en buena parte de la reflexión contemporánea acerca del poder y la dominación imperialistas, que no pueden obviar su encarnación concreta en la política estadounidense.<sup>5</sup> Abordada fundamentalmente desde la filosofía, la ciencias política y la sociología, “lo más común ha sido (y continúa siendo) la reducción de la cuestión de la hegemonía al espacio de lo superestructural.”<sup>6</sup>

Con ese enfoque, se participa de una concepción idealista sobre la sociedad y la política, limitándose la comprensión del poder al ámbito de las representaciones ideológicas, conscientes e individuales. Así, para producir y establecer las ideas que fundamentan y sostienen el ejercicio del poder de la clase dominante, sería suficiente con disponer de la voluntad de dicha clase. Y, a la vez, en la medida en que se asume la superestructura con total independencia de la base, la hegemonía se limita a la esfera ideológica, a una condición de falsa conciencia, bajo una concepción mecanicista, que desconoce el carácter orgánico de la relación entre lo político y lo económico, separando de forma metafísica ambos espacios. Ello implica abandonar la visión sistémica, holística, totalizadora. De ahí la importancia de retener la insistencia de Marx y de Gramsci sobre el enfoque sistémico, a la hora de abordar el modo de producción capitalista. Ese enfoque es el que “nos permite superar las concepciones voluntaristas y economicistas del marxismo vulgar y plantearnos la tarea fundamental en la interpretación acerca de la política y del Estado, establecer el nexo histórico-genético entre el nivel político institucionalizado y el conjunto específico de un modo de producción, en este caso, el capitalista.”<sup>7</sup>

El concepto de hegemonía tiene una reiterada presencia en los estudios sobre el imperialismo norteamericano, enfatizándose generalmente dos de sus dimensiones específicas: la económica y la militar. Ello se manifiesta, sobre todo, en los análisis que se concentran en los procesos estructurales de los Estados Unidos o su política exterior.

En este sentido, de inmediato surge en dichos estudios la polémica acerca de la pujanza o crisis de la economía norteamericana, su capacidad

<sup>5</sup>Véase Alfredo Toro Hardy: *Hegemonía e imperio*, Villegas Editores, Bogotá, 2007.

<sup>6</sup>Jorge Luis Acanda: *Traducir a Gramsci*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004, p. 161.

<sup>7</sup>Jorge Luis Acanda, Ob. cit. p. 169.

competitiva, superioridad o debilidad frente al resto de las potencias capitalistas, junto al tema de la capacidad y fortaleza tecnológica y militar, en un escenario mundial como el actual, donde los Estados Unidos han impuesto unilateralmente (en ocasiones apelando a alianzas o coaliciones) su dominación o, como se suele afirmar, su hegemonía.

Desde el pensamiento crítico ha ganado cuerpo el enfoque que hace suyo el significado de la dimensión cultural cuando se aborda el estudio de la hegemonía. Se retoma la interpretación gramsciana, al advertirse que el ejercicio de la misma se completa precisamente en la esfera de la cultura, y destacar la importancia de la legitimación ideológica del consenso, como elemento imprescindible para entender que la hegemonía conlleva una dominación cultural que refuerza al resto de las dimensiones o esferas, como la económica, la política o la militar.<sup>8</sup>

En su definición tradicional, el concepto de hegemonía se refiere a la dirección política o dominación, especialmente en las relaciones entre las clases y entre los Estados. Gramsci distingue entre dominio y hegemonía, entendiendo al primero expresado en formas directamente políticas, que en tiempos de crisis se tornan coercitivas; y al segundo como una expresión de la dominación, pero desde un “complejo entrecruzamiento de fuerzas políticas, sociales y culturales”. Para Raymond Williams, la hegemonía es esto, o sea, “las fuerzas activas sociales y culturales que constituyen sus elementos necesarios”. Según este autor, la cultura se concibe como un “proceso social total”, y se considera que la hegemonía es más amplio que el concepto de cultura, que la sobrepasa, en tanto relaciona a este proceso con las distribuciones específicas del poder y la influencia dentro de una sociedad global dada.<sup>9</sup>

De este modo, el concepto de hegemonía (a partir de su dimensión cultural) revoluciona la forma de entender la dominación y la subordinación en la sociedad contemporánea. Si bien es cierto que los que detentan la dominación material son también los que ejercen la dominación espiritual, lo que resulta decisivo no es solamente el sistema consciente de creencias, significados y valores impuestos (es decir, la ideología dominante), sino todo el proceso social vivido, organizado prácticamente por estos valores y creencias específicas.

La ideología constituye un sistema de significados, valores y creencias relativamente formal y articulado; en su definición, se parte de una abstracción, que la concibe como una concepción universal o una perspectiva de clase. En el proceso de “imposición” de esta ideología, la conciencia

<sup>8</sup>Véase Gilberto Valdés Gutiérrez: “Hacia un nuevo paradigma de articulación (no tramposo) de las demandas emancipatorias”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Año 6, No. 14, septiembre, 2001, donde desarrolla interesantes ideas acerca de lo que ha denominado sistema de dominación múltiple.

<sup>9</sup>Raymond Williams: “La Hegemonía”, en *Marxismo y literatura*, Editorial Península, Barcelona, 1980, p. 131.

relativamente heterogénea, confusa, incompleta o inarticulada de los hombres es atropellada en nombre de ese sistema decisivo y generalizado. Según Williams, “en una perspectiva más general, esta acepción de “una ideología” se aplica por medios abstractos a la verdadera conciencia, tanto de las clases dominantes como de las clases subordinadas. Una clase dominante tiene esta ideología en formas simples y relativamente puras. Una clase subordinada, en cierto sentido, no tiene sino esta ideología como su conciencia (...) o en otro sentido, esta ideología se ha impuesto sobre su conciencia —que de otro modo sería diferente— que debe luchar para sostenerse o para desarrollarse contra la ideología de la clase dominante”.<sup>10</sup>

Habitualmente el concepto de hegemonía se vincula a estas definiciones. Sin embargo, debe diferenciarse en lo que refiere a su negativa a igualar la conciencia con el sistema formal articulado que es la ideología. Esto no excluye los significados, valores y creencias que propaga la clase dominante, pero no se iguala con la conciencia, no se reduce la conciencia a la ideología dominante, sino que “comprende las relaciones de dominación y subordinación según sus configuraciones asumidas como conciencia práctica, como una saturación efectiva del proceso de la vida en su totalidad; no solamente de la actividad económica y política, no sólo de la actividad social manifiesta, sino de toda la esencia de las identidades y las relaciones vividas a una profundidad tal que las presiones y límites de lo que puede ser considerado —en última instancia— un sistema cultural, político y económico, nos dan la impresión a la mayoría de nosotros de ser las presiones y límites de la simple experiencia y del sentido común”.<sup>11</sup>

Sobre la base de lo planteado, el concepto de hegemonía constituye la piedra angular, desde el punto de vista teórico-metodológico, cuando se trata de penetrar el grueso tejido que recubre la sociedad norteamericana y que se expresa mediante la cultura política. Cuando se habla de que los Estados Unidos se hallan en una crisis —real o aparente, estructural o coyuntural—, generalmente se trasciende la visión que la circunscribe a una dimensión económica o financiera, y se le entiende también desde una perspectiva global, tomando en consideración sus dimensiones políticas, ideológicas y culturales. En tal sentido, es que resulta común que en la literatura especializada se le trate como una “crisis de legitimidad”, “de consenso”, “de confianza”, “de gobernabilidad”, “de hegemonía” o como una crisis “cultural”. Si se tiene en cuenta que la hegemonía supone la capacidad de crear símbolos, es entonces en la cultura política donde se

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Veáse Federico Polleri: El concepto de hegemonía cultural en la lucha revolucionaria, Serie de Estudios Políticos, UCA, San José, 2001.

manifiesta de modo más visible la crisis de hegemonía global de ese país, así como la aparente pérdida de su legitimidad interna.<sup>12</sup>

La hegemonía se asume desde dos perspectivas o dimensiones complementarias, aunque no necesariamente coincidentes. La global, representada por el centro (imperio) y la capacidad para imponer a la periferia (otros países) su proyecto de dominación económico, cultural, político e ideológico. La otra se refiere a las condiciones nacionales, a las contradicciones de clases y a la legitimidad con la que se configura y reproduce el orden interno de dominación social.

El concepto de hegemonía, en sentido amplio, además de describir los momentos económicos, culturales, sociales y políticos de un país, ofrece un marco de referencia sobre el ejercicio de la dominación de clase, la capacidad para expandirla y las posibilidades de mantenerla. En contraste con el concepto de “imperialismo” el cual (como el de la globalización) es una constante del imperialismo (y con este, el de poder hegemónico), permite entender (e hipotetizar) el futuro de los Estados Unidos en cuanto a su posición en el sistema capitalista mundial.

Según Wallerstein, “hay mucha diferencia en el análisis de la situación si los Estados Unidos son hegemónicos o si resultan ser un poder hegemónico en declive, o si, en el futuro, no será de ninguna manera hegemónico”. Después de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos se convirtieron en una potencia con capacidad de dominación, con control e influencia a escala planetaria. Desde entonces, hasta inicios de los años de 1970, los Estados Unidos fueron una potencia con hegemonía plena, con total dominio y control sobre el mercado mundial, una insuperable capacidad militar y una vasta influencia ideológica con capacidad de imponer su cultura sobre la del resto de los países del mundo.

No obstante, según Immanuel Wallerstein, a partir del decenio de 1970, la hegemonía de los Estados Unidos inició un franco proceso de desmoronamiento, que sólo se mantuvo (y se mantiene) en el ámbito de la geopolítica, en circunstancias limitadas en las que puede imponer sus decisiones estratégicas globales “sin recurrir al uso de la fuerza activa”. En un claro intento por acotar las consecuencias futuras de la actual dominación capitalista liderada por los Estados Unidos, Wallerstein sostiene, por un lado, que dicha hegemonía se inició en 1945 y terminó en 1990” y que “en ese período, exactamente y no después, los Estados Unidos fueron la potencia hegemónica de nuestro sistema mundial. Por otra parte, percibe que dicha transformación histórica apunta hacia la consumación final de “algo diferente, digamos alrededor de 2050”.

<sup>12</sup>Veáse Jorge Hernández Martínez: *EE UU: hegemonía, seguridad nacional y cultura política*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.

Aunque los Estados Unidos aún constituyen la formación capitalista más avanzada con el Estado más poderoso, su dominación global se sustenta sobre una hegemonía reiteradamente erosionada y cuestionada. En palabras de Wallerstein, “los Estados Unidos son una potencia hegemónica en decadencia”, o parafraseando a Giovanni Arrighi, “domina, pero sin hegemonía”. Esta es la perspectiva a la cual se acoge el presente análisis.<sup>13</sup>

Ahora bien, debe quedar claro que, aunque parezca contradictorio, al menos en el corto y mediano plazos, no son incompatibles el fortalecimiento de la hegemonía y el deterioro simultáneo de la legitimidad imperialista de los Estados Unidos. “Este último fenómeno aparece —según Rolando González Patricio— como un movimiento ambivalente que abarca el divorcio creciente entre el discurso del progreso capitalista y la capacidad real para satisfacer las necesidades básicas de la humanidad, por una parte, y por otra el reforzamiento de la capacidad de dominio, de la concentración de riqueza y poder, y de la reconstrucción del imaginario colectivo sobre la base del pensamiento único y la ilusión global”.<sup>14</sup> Pero, “al tiempo que la legitimidad capitalista sede ante la exclusión social y la expansión de otras visiones del mundo, no se vislumbra el posible relevo a la hegemonía estadounidense”.<sup>15</sup>

Los fenómenos y procesos que se registran durante el primer decenio del siglo en curso han reforzado la argumentación de la crisis relativa de la hegemonía estadounidense. En este sentido, Ana Esther Ceceña sostiene que la hegemonía estadounidense está en decadencia al mismo tiempo que se encuentra más fuerte y consolidada que nunca antes en la historia.<sup>16</sup> El análisis de los factores que sostienen la posición hegemónica no se circunscribe a la supremacía militar y el poderío económico. La dimensión cultural ocupa un espacio significativo, toda vez que Estados Unidos conserva, no obstante las contradicciones, la capacidad para generalizar un paradigma cultural correspondiente al *american way of life and thinking*, y a lo que este significa en otras situaciones y culturas, que coincide con la homogeneización de mercados, la estandarización de la producción y la unificación de las visiones sobre el mundo.

<sup>13</sup>Véase Marco A. Gandáségui (hijo) y Dídimo Castillo Fernández (Coordinadores): *Estados Unidos, la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*, Libros CLACSO/Editorial Siglo XXI, México, 2010. También I. Wallerstein: *La decadencia del poder estadounidense*, Ediciones Era, México, 2005, y G. Arrighi: *Orígenes y fundamentos del siglo XXI*, AKAI, Madrid, 2007.

<sup>14</sup>Rolando González Patricio: “Hegemonía y guerra cultural: aproximaciones a una estrategia de resistencia desde América Latina y el Caribe”, en *Cuba Socialista*, No. 33, La Habana, 2004, p. 25.

<sup>15</sup>Ana Esther Ceceña: “La batalla de Afganistán”, en Ana Esther Ceceña y Emir Sader, *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, 2002, pp. 41-42.

<sup>16</sup>Ana Esther Ceceña: “Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites”, en Ana Esther Ceceña, *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires, 2004, p. 169 y p. 181.

## La seguridad nacional y el enfoque estratégico de los Estados Unidos bajo la “doctrina” Bush

Tradicionalmente, la seguridad nacional era concebida a partir del enfoque político-militar, centrado en la viabilidad y el resguardo (o sobrevivencia) del Estado. De acuerdo con esta visión, por definición, la seguridad nacional “es y debe ser concebida a partir del Estado” mismo, que “es y debe ser concebido a partir de la seguridad”, lo que genera una dialéctica indisoluble entre Estado/seguridad.<sup>17</sup>

Durante la guerra fría, los estudios sobre seguridad nacional estuvieron prácticamente enfocados sobre cuestiones relacionadas con el control, amenaza o uso de la fuerza entre los Estados. Una vez finalizada la contienda bipolar, los estudiosos llamaron la atención sobre la necesidad de ampliar el concepto tradicional de seguridad para incorporar cuestiones económicas, ambientales y sociales, en la medida en que la naturaleza y las amenazas a la seguridad estaban cambiando, incluyendo en las nuevas conceptualizaciones otras dimensiones, como las amenazas transnacionales relacionadas, por ejemplo, con el crimen organizado, los grupos terroristas, movimientos étnicos o religiosos; cuestiones de carácter global, como la degradación ambiental o la escasez de recursos y la creciente importancia de las regiones e instituciones como “nuevos actores” de la seguridad. Según se coincide en literatura especializada, se produjo una *securitización* de la agenda internacional, entendiéndose que en casi toda esfera de la vida social podía hablarse de una dimensión de seguridad.

Así, luego de 1990 los estudios sobre seguridad pusieron mayor atención al individuo como el referente del concepto, comenzando a hablarse de “seguridad humana”, “seguridad ciudadana”, impulsando una visión multidimensional de la misma, que incluye aspectos como el medio ambiente, el desarrollo social, la pobreza extrema y las pandemias como el VIH/SIDA. De esta forma, el concepto clásico de la seguridad centrado en la visión político-militar ha evolucionado para dar paso a un concepto más amplio, incorporando nuevos elementos, si bien el Estado continúa siendo el referente principal. Además de significar la supervivencia de cara a las amenazas contra la existencia del Estado o de una sociedad (su soberanía, integridad territorial o capacidad de autodeterminación), la seguridad “tiene que ver con las condiciones de existencia e incluye la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles.”

<sup>17</sup>Véase Alejandro Chanona: La nueva agenda de seguridad en las Américas, Ponencia presentada en el Congreso de International Studies Association (ISA), Montreal, 2004, y Barry Buzan, “New Patterns of Global Security”, en *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, London, 2003.

Desde esta perspectiva la seguridad se desdobra en varias esferas: militar, (relacionada con las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados y las percepciones de estos sobre las intenciones de los otros); política, (referente a la organización estatal, el adecuado funcionamiento de las instituciones y la legitimidad/legalidad de las mismas); económica, (relativa al acceso a los recursos, mercados y finanzas necesarios para sostener los niveles de bienestar de la población y la estabilidad del Estado); ambiental, (promoción del desarrollo sostenido) y social (como la capacidad de la sociedad de mantener los elementos de identidad cultural y nacional como lenguaje, religión y costumbres).

Por su parte, las amenazas serían definidas como todos aquellos elementos que atentan contra la estabilidad, viabilidad y existencia de cualquiera de las esferas de la seguridad. Además de las amenazas tradicionales centradas en el Estado (como agresiones externas de carácter militar), aparecen las de carácter transnacional provenientes de actores no estatales como la delincuencia organizada transnacional, terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, corrupción, lavado de dinero y las conexiones entre ellos.

Aunque ni los mandatarios ni los documentos oficiales norteamericanos lo expresan así, la seguridad nacional es una función de la hegemonía, en el sentido de que cuando se esgrime la necesidad o la urgencia de defender la primera, en realidad tras ella se procura proteger o reproducir el sistema de dominación o hegemónico, según el período de que se trate. Desde el punto de vista del lenguaje político-gubernamental, a partir de lo expuesto, no existe una definición universal y única para el término de seguridad nacional, aunque en esencia, se entiende comúnmente como la seguridad de una nación o mejor, de un Estado. La variedad de definiciones se explica por el hecho de que responden a la definición que, en cada caso, tenga la clase dominante de una nación de lo que es el interés nacional. A ello podría agregarse que las amenazas para cada nación o para cada momento varían en dependencia de muchos factores. Tampoco existe una definición oficialmente reconocida por parte del gobierno de los Estados Unidos sobre lo que es seguridad nacional. Por ello, casi siempre es necesario remitirse a la conocida Ley de Seguridad Nacional firmada por el Presidente Harry Truman el 26 de julio de 1947, la que, si bien omitió una definición, fue la encargada de reorganizar como un sistema coordinado al aparato de política exterior, defensa y servicios de inteligencia de los Estados Unidos, que ha servido de plataforma para la conducta internacional del país desde el período de la llamada guerra fría.

A los efectos del presente análisis, es imprescindible situar el asunto a la luz de las implicaciones que recibe durante el pasado decenio, es decir, en el marco de las consideraciones de la doble Administración de W. Bush, sobre todo focalizando el modo en que asume la política exterior, de seguridad y defensa nacional, antes de llegar a las precisiones que al respecto establece el actual presidente Obama.

En ese sentido, se impone recordar que cuando se habla de la doctrina Bush”, se utiliza esa expresión para designar el conjunto de criterios y de acciones que conforman la política exterior gubernamental implementada por los Estados Unidos durante dicha Administración, que se estructuraba alrededor del tema de la seguridad nacional y de la urgente defensa de la misma, ante las amenazas derivadas, especialmente, del terrorismo internacional. Sin embargo, es discutible la validez del término “doctrina” como etiqueta que identifique esas concepciones y prácticas, al igual que ha sucedido en otros casos, en los que al hablarse de “doctrina Nixon” o “doctrina Reagan”, por ejemplo, se apela más a una distinción superficial, popularizada por el lenguaje periodístico, que a una definición académica, basada en las ciencias sociales.<sup>18</sup>

W. Bush proclama el fin de las acciones combativas en Irak y el triunfo de la agresión militar contra ese país el primero de mayo de 2003, pretendiendo mostrar al mundo, de modo simbólico, que su país había cumplido la “misión”. Con ello comenzaría a hablarse del éxito, del momento culminante, en la aplicación de una política exterior belicista, intervencionista, diseñada en torno a consideraciones de seguridad nacional, y basada en los postulados doctrinarios de extrema derecha promovidos por el presidente. Es ese el marco en que se bautiza como tal a la “doctrina Bush”, si bien existían antecedentes de ella. Además, se refiere al “advenimiento de una nueva era”, destacando la “destreza y poder de las fuerzas armadas estadounidenses”, al “combatir por la causa de la libertad y por la paz del mundo”. También reiteró la advertencia que planteara con anterioridad, sobre la intención de actuar antes de que se materializaran las amenazas contra la seguridad de los Estados Unidos, o sea, preventivamente, y con el uso de la fuerza si fuera necesario.<sup>19</sup>

Lo que ocurre es que el presidente estadounidense retoma entonces y formaliza de esa manera, si se quiere, los principios de política exterior y seguridad que había declarado como reacción inmediata ante los atentados terroristas del 11 de septiembre, y que se habían argumentado desde

<sup>18</sup>Véase Carlos Fernández de Cossío: *La doctrina Bush y la política exterior y de seguridad nacional de EE.UU.: fundamentos ideológicos, continuidad y ruptura*, Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, y Tamara Liberman: *La política de Estados Unidos hacia América Latina en el primer decenio del siglo XXI. Recurrencias y contrastes*, Tesis de Maestría en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales, Ambas tesis fueron defendidas en 2011.

<sup>19</sup>Véanse la Estrategia de Seguridad Nacional 2002, así como los discursos del Presidente George W. Bush en West Point, en 2001, y en el portaviones Lincoln, en 2003. <http://www.whitehouse.gov/news/releases>.

antes. Los elementos más comúnmente aceptados para describir esta “doctrina”, pueden encontrarse en documentos públicos de los tanques pensantes<sup>20</sup> y publicaciones<sup>21</sup> que le sirvieron de plataforma intelectual, en discursos de W. Bush, documentos gubernamentales y declaraciones de funcionarios de la Administración.

El presidente había comenzado mucho antes a delinear públicamente la esencia de su “doctrina” en el discurso dirigido a la nación, pronunciado tempranamente el 20 de septiembre de 2001, perfilándola en su primer informe del Estado de la Unión en enero del 2002<sup>22</sup> y más tarde en su discurso ante los graduados de West Point,<sup>23</sup> en junio del propio año. No obstante, fue en el documento de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), publicado en septiembre 17 de 2002, donde estructuró de forma más acabada los enunciados que la componían y se le identificó como “doctrina Bush”.

Desde entonces, podría decirse que los conceptos de compromiso, contención, disuasión y guerra convencional entran en una fase de desuso en los Estados Unidos. En su lugar se viene apelando a los conceptos de unilateralismo, cambio de régimen, guerra preventiva y guerra asimétrica. En la ESN 2002 se desarrolla y adopta el concepto de autodefensa preventiva y puede ser visto como una evolución de la doctrina de los *rogue states*, según la cual los Estados Unidos pueden actuar de manera preventiva en contra de una posible o futura amenaza.

Por décadas, los estrategas norteamericanos habían hecho una distinción clara entre la *guerra preventiva* y lo que se conoce, usualmente, como *guerra pre-emptive*, o *guerra con derecho*. La diferencia no es meramente semántica y los textos en español confunden con frecuencia ambos términos, por la falta de una traducción precisa. La *guerra pre-emptive* siempre había estado presente en la doctrina militar de los Estados Unidos. Se trata de una acción de carácter esencialmente defensivo y cuyo objetivo es evitar un ataque inminente de un enemigo o rival. Es decir, es una medida de autodefensa.

Por el contrario, el concepto de *guerra preventiva* implica una acción de tipo ofensivo (no defensivo), cuya misión es eliminar una fuente futura o lejana de amenaza, aún si esta no se ha conformado totalmente. Al abrazar la doctrina de guerra preventiva, los Estados Unidos se han desviado radicalmente de un principio que por años guió su estrategia y que inspiró la disuasión nuclear. Hasta antes de la llegada de W. Bush

<sup>20</sup>Los dos tanques pensantes más importantes de los neoconservadores son el American Enterprise Institute (AEI) y el Project for the New American Century (PNAC).

<sup>21</sup>Las principales publicaciones periódicas neoconservadoras son: *The Weekly Standard*, *The Public Interest* y *Commentary*.

<sup>22</sup><http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

<sup>23</sup><http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>

a la presidencia, los Estados Unidos habían mantenido una postura de que no serían los primeros en atacar o lanzar un primer golpe nuclear. Con esa posición se establecía que la gran potencia era esencialmente favorable al *statu quo* y para tal efecto asumiría una estrategia esencialmente defensiva. La *guerra preventiva* significa que los Estados Unidos se reservan, desde entonces, el derecho de atacar primero, incluso si no han sido provocados aún y pueden modificar el orden regional o mundial si perciben que un futuro enemigo o amenaza está por aparecer.

La *guerra preventiva* ha sido abrazada, en parte, porque las viejas doctrinas e disuasión y contención parecen ser ineficientes para lidiar con el terrorismo internacional. Por primera vez, los Estados Unidos han definido que la mayor amenaza proviene de un actor no estatal, el cual no posee territorio definido, tiene redes amplias con asociaciones de grupos fanáticos, puede atacar con medios no convencionales y se resguarda en los *rogue states*. Esto ha llevado a creer a los que toman las decisiones que el terrorismo internacional no se contiene ni disuade, sino se destruye de raíz. De ahí que la estrategia que mejor encaja en esta nueva filosofía sea la guerra preventiva, a falta de otra doctrina que enfrente mejor el nuevo riesgo.

Sin embargo, para varios analistas la guerra preventiva es, en realidad, una manera de racionalizar y justificar la guerra de Irak, la cual fue inspirada en el ataque preventivo. Bajo esta lógica, la mayor fuente de amenaza proviene del tipo de régimen que posee un país. Robert Jervis argumenta, por ejemplo, que “como Sadam Hussein era perverso en casa, era claro para Bush y otros que sería igualmente perverso en el exterior. El lazo entre tiranos y terroristas que los realistas encuentran exagerado, si no imposible, sigue fielmente esta lógica”.<sup>24</sup> De ahí que la única manera de revertir esa posible amenaza era a través del cambio de régimen con un ataque de tipo preventivo. No obstante, de haberse demostrado que Irak poseía armas de destrucción masiva, como de hecho insistieron varios miembros del gobierno de W. Bush, entonces el razonamiento de la guerra habría sido diferente, basado en el ataque por derecho (*pre-emptive*) y no en el preventivo.

Nuevos matices en el tratamiento del tema de la seguridad nacional como cuestión central en el ejercicio de la política exterior de los Estados Unidos, que se suman al enfoque de la “doctrina Bush” se ubican a comienzos de 2005, apreciándose cierto cambio en la proyección y el discurso gubernamental del Presidente en enero de ese año, al pronunciar su mensaje anual sobre el Estado de la Unión,<sup>25</sup> después de su reelección

<sup>24</sup>Robert Jervis: *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge, New York, 2005, p. 81.

<sup>25</sup>Véase George W. Bush: “Discurso sobre el Estado de la Unión”, 21 de enero de 2005, en [www.msnbc.msn.com/id/.../ns/politics-state\\_of\\_the\\_union/](http://www.msnbc.msn.com/id/.../ns/politics-state_of_the_union/)

para un segundo mandato. En este caso, se caracterizó por la moderación del lenguaje, disminuyendo la estridencia en contraste con su retórica más agresiva en años anteriores y por el reajuste en las prioridades estratégicas. Algo similar sucedió con el texto de la ESN 2006, en la que se advierte una disminución del tono arrogante y del énfasis en el uso del poderío militar y la amenaza a los supuestos enemigos, desplazándose un tanto la obsesión por el tema la lucha contra el terrorismo por una atención a la responsabilidad de los Estados Unidos en la lucha a favor de la democracia y de la libertad. No obstante, el documento persistió en proclamar que “América está en guerra” y que se atacaría al peligro antes de que este llegara al territorio nacional, asignándole además a los Estados Unidos la misión de acabar con la “tiranías” en cualquier parte del mundo, con la intención de apoyar a las “democracias” o fomentarlas donde no existan, o sea, la aplicación del “cambio de régimen.”<sup>26</sup>

Así, a pesar de las variaciones, el enfoque mantuvo los argumentos filosóficos y morales expansionistas y acordes al Destino Manifiesto, de inspiración incluso religiosa, justificativos del unilateralismo, uso de la fuerza y las acciones anticipadas.

### **Los Estados Unidos ante el cambio geopolítico en el siglo XXI: Obama, el enfoque de seguridad nacional y los límites de la hegemonía**

Desde la campaña electoral de 2008, el entonces candidato Obama se comprometía a buscar soluciones a lo que se percibía como una grave crisis político-militar externa por parte de importantes sectores de la elite del poder, pero especialmente dentro de su propio partido y de los círculos del gran capital que lo apoyan. Esa promesa la reiterará luego de tomar posesión. Según varios autores, entre ellos el periodista Bob Woodward, Obama recibe diversas influencias intelectuales o académicas, las que se manifiestan con más fuerza ante los temas de la política exterior.<sup>27</sup>

Entre las principales influencias ideológicas que recibe Obama puede puntualizarse la de Joseph Nye, Jr., en la medida en que incorpora a sus proyecciones estratégicas los conceptos del “poder blando” y de “poder inteligente”, elaborados por ese autor, enfocado en demostrar que los Estados Unidos podían mantener su hegemonía mundial basándose en un uso más adecuado de su “poder de atracción”, en apoyo a su poderío económico y militar.<sup>28</sup> También la de Zbigniew Brzezinski, quién, al igual

<sup>26</sup>Véase Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, 16 de septiembre de 2006. Versión impresa en español, Servicio de Publicaciones de la Embajada de EUA en México, México DF, 2006.

<sup>27</sup>Véase Bob Woodward: *Obama's Wars*, Nueva York, 2010, pp. 38-39.

<sup>28</sup>Véase Joseph S. Nye Jr.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

que Nye, argumenta la importancia de los factores ideológicos y culturales en la estructura del poder global actual y llamó la atención sobre el surgimiento de lo que identificó como un “despertar político global” y el reto que ello representa para el poderío imperial norteamericano.<sup>29</sup> Para este autor, “ese despertar es socialmente masivo, políticamente radicalizante, y geográficamente universal,” refiriéndose al fenómeno de resistencia global transnacional contra el imperialismo y de protesta por la situación de inequidad prevaleciente en los países capitalistas desarrollados y que se expresa en movimientos como el de “los indignados” de la Puerta del Sol en Madrid, las revueltas árabes ejemplificadas por la plaza Tahrir de El Cairo, o de los “pingüinos” (estudiantes de secundaria) en Chile.<sup>30</sup>

Brzezinski reconoce que “en el siglo XXI, la población de la mayor parte del mundo en desarrollo se ha movilitado políticamente. Es una población consciente de la injusticia social hasta que ha llegado a niveles sin precedentes y resentida por las privaciones y la falta de dignidad personal. El acceso casi universal a la radio, la televisión e Internet, está creando una comunidad de insatisfacciones y envidias compartidas que trasciende las fronteras soberanas y plantea un reto tanto a los estados existentes como a la jerarquía global en la cima de la cual están todavía los Estados Unidos.”<sup>31</sup> Y para enfrentar las implicaciones negativas de tal “despertar” para el imperialismo norteamericano, advierte sobre lo que considera debe hacerse, para protegerse. Pareciera que este pensamiento nutre la posición internacional y de seguridad de Obama: “En los inicios de la era global, una potencia dominante no tiene por tanto otra opción que la de adoptar una política exterior verdaderamente globalista en su espíritu, contenido, y alcance. No habría nada peor para América (Estados Unidos), y eventualmente para el mundo, que si la política americana fuera vista universalmente como arrogantemente imperial en una era posimperial, corroída por un relapso colonial en tiempos poscoloniales, egoístamente indiferente de cara a una interdependencia global sin precedentes, y culturalmente autosuficiente en un mundo religiosamente diverso. La crisis de la superpotencia americana sería entonces terminal.”<sup>32</sup>

Para algunos autores, cuando se analizan las raíces ideológicas de la posición internacional de Obama habría que referirse también al Proyecto sobre Seguridad Nacional de la Universidad de Princeton, co-dirigido por G. John Ikenberry y Anne-Marie Slaughter, cuyo informe exponía una estrategia de seguridad nacional que proponía abandonar

<sup>29</sup>Véase Zbigniew Brzezinski: “The Dilemma of the Last Sovereign”, *The American Interest*, Agosto de 2005.

<sup>30</sup>Zbigniew Brzezinski: Ob. cit., p. 202.

<sup>31</sup>Ibid., p. 203.

<sup>32</sup>Ibid., pp. 215-216

dos aspectos esenciales de la Doctrina Bush: el unilateralismo y la guerra preventiva.<sup>33</sup> Las propuestas de este documento prevén que los Estados Unidos fomente, en función de sus intereses, la creación de lo que se denomina como un “orden mundial liberal” en el cual ese país compartiría la hegemonía con un llamado “Concierto de Democracias”. Una de las claves de este orden mundial sería la injerencia en los asuntos internos de otros Estados por medio de redes sociales para alinearlos con el modelo del “capitalismo democrático”, sin excluir el uso de la fuerza en casos extremos. El proyecto propuso como objetivos básicos de la estrategia de seguridad nacional los siguientes: “1) *una patria segura*, incluyendo la protección contra ataques a nuestro pueblo e infraestructura y contra epidemias fatales; 2) *una economía global saludable*, lo que es esencial para nuestra prosperidad y seguridad; y 3) *un ambiente internacional benigno*, basado en la cooperación de seguridad entre las naciones y la propagación de la democracia liberal”.

Este proyecto de “orden mundial liberal” considera como eje la hegemonía de los Estados Unidos y se concibe en función de los intereses norteamericanos. Plantea una redefinición de las amenazas, objetivos y prioridades que se diferencia de los anteriores por su intento de adaptarse a las realidades mundiales de una disminución del poderío relativo de los Estados Unidos y de un mundo crecientemente interdependiente. A la vez, aboga por el uso del “poder blando” y presta suma atención a problemas internos usualmente no asociados con las estrategias de seguridad nacional, como el de la salud pública. Asimismo, es un intento por proponer una estrategia consensuada.

Visto este complejo entramado de presupuestos ideológicos que existían en el sector liberal de la clase dominante, puede entenderse perfectamente que Obama propusiera una política externa que tenía objetivos alineados en general con ellos, para lo cual fue anunciando una serie de medidas estratégicas. Primero, mejorar la imagen de los Estados Unidos entre sus aliados cambiando la proyección unilateralista arrogante que había adoptado George W. Bush y así lograr mejor cooperación y distribución de costos en una hegemonía de tipo multilateral o cooperativa. Segundo, comenzar la reducción de la presencia militar norteamericana en el exterior poniendo fin al rol bélico en Irak y concentrando recursos en la guerra en Afganistán con el fin también de ponerle fin a la misma. Dentro de lo que anunció como su gran estrategia de política exterior, puso énfasis en que buscaría más la negociación que el enfrentamiento

<sup>33</sup>Véase Carlos Alzugaray Treto: “Estados Unidos: las crisis del imperio en el siglo XXI”, en Jorge Hernández Martínez (Coordinador), *Estados Unidos y la lógica del imperialismo. Una visión crítica*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2012. También: G. John Ikenberry y Anne-Marie Slaughter: *Forging A World Of Liberty Under Law: U.S. National Security In The 21st Century*, Final Report of the Princeton Project on National Security, The Princeton Project Papers, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, 2006, en <http://www.princeton.edu/ppns/report/FinalReport.pdf>.

con los adversarios de Washington, como podían ser los gobiernos de Irán, Corea del Norte, Venezuela y Cuba. En otra promesa vinculada a esta temática, se comprometió a cerrar el campo de concentración de musulmanes en el territorio cubano ilegalmente ocupado por la Base Naval de Guantánamo.

Con estos elementos quizás pueda comprenderse mejor el enfoque de Obama, sobre todo si se añade el análisis de Andrew Bacevich, quien apunta que la política exterior debe enfatizar, como precepto, “el activismo por sobre el ejemplo, el poder duro por sobre el blando, y la coerción (muchas veces definida como ‘negociar desde una posición de fuerza’) por sobre la persuasión”. A partir de esta precisión, Bacevich subraya la importancia de lo que llama la “santísima trinidad.” En sus palabras, se trata de que “una convicción imperativa de que las esencias mínimas de la paz y el orden internacionales requieren que los Estados Unidos mantengan una presencia militar global, configuren sus fuerzas para una proyección global de poder, y contrarresten amenazas existentes o anticipadas dependiendo de una política de intervencionismo global”. Para Bacevich, Obama ha venido actuando bajo estos presupuestos, que han estado presente en la historia de la política exterior y de seguridad norteamericana. “Desde que asumió su cargo —afirma—, el Presidente Obama ha actuado en varios terrenos para ajustar la forma en que los Estados Unidos ejercen ese liderazgo mundial. Sin embargo, esos ajustes raras veces han ido más allá de lo cosmético. En lo fundamental, se ha mantenido firme. El consenso de seguridad nacional al cual todo presidente desde 1945 se ha suscrito, persiste. En este sentido, no ha habido cambio en los Estados Unidos.”<sup>34</sup>

La gestión de Obama entre 2009 y 2011 no ha significado una desaparición o contracción decisiva del conservadurismo. En este sentido, la pérdida de fuerza y de espacios por parte de la corriente neoconservadora no significa su abandono de la escena política norteamericana. Pueden tomarse algunos ejemplos. Algunas figuras relevantes de la Administración de W. Bush mantuvieron presencia e influencia (como Robert Gates, quien permaneció como Secretario de Defensa hasta 2010, reflejando la importancia que Obama le atribuía al tema de seguridad nacional). Al mismo tiempo se ha observado una permanencia en determinadas publicaciones e instituciones académicas de sus ideólogos más importantes, como la revista *Commentary* y el *American Enterprise Institute*, lo cual propicia una atmósfera que en materia del pensamiento estratégico está muy cercana a los círculos gubernamentales, y que de hecho, les

<sup>34</sup>Andrew Bacevich: *Washington Rules: America's Path to Permanent War*, Metropolitan Books, New York, 2010, pp. 13-20.

nutre con ideas y propuestas. Por esa vía, en la Administración Obama se ha alimentado la idea de que se necesita un gobierno vigoroso y se ha legitimado el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, incluida la militar, con gran atención al tema de la defensa de la seguridad nacional. El liberalismo de que se suponía era portadora la ideología del presidente, se amalgama con un conservadurismo moderado o con lo que podría llamarse un realismo político conservador.

El período que se inicia en la sociedad estadounidense a partir del proceso de elecciones presidenciales de 2008 y que se extiende hasta 2011 era y sigue siendo sumamente complicado. Por un lado, se abría paso un gobierno basado en promesas de cambio, liderado por un hombre de piel negra, por encima de prejuicios y del tradicional racismo, cuyo lenguaje dejaba atrás estridencias y aparentaba un nuevo rumbo, lo cual propiciaría que una vez en la presidencia se le otorgase el Premio Nobel de la Paz. Por otro, se mantenía una política exterior belicista, que no dejaba de apelar al enfoque de seguridad nacional, si bien bajo nuevos matices, en medio de un contexto en el que no llega a consolidarse una orientación liberal como se esperaba por muchos, persistiendo diversas concepciones conservadoras, como la del neoconservadurismo, las de la llamada “nueva derecha” y la derecha tradicional, las que atacan la figura de Obama, señalando que viola la Constitución y que es expresión de socialismo y antinorteamericanismo. Estas reacciones se manifiestan tanto a nivel de algunas instituciones académicas identificadas como tanques pensantes, al estilo de la *Heritage Foundation*, como de movimientos sociopolíticos, cual sería el caso del llamado *Tea Party*, de signo populista, esgrimiendo criterios nativistas, racistas y xenófobos, permaneciendo las manifestaciones del fundamentalismo protestante, asociadas a la conocida “derecha religiosa”.<sup>35</sup> Aunque han aflorado protestas y reacciones como las encarnadas en *Occupied Wall Street*, su trascendencia es limitada.

Las propuestas de política exterior de Obama han implicado reajustes y continuidades. En el centro de ella se encuentra la defensa de los intereses vitales de los Estados Unidos, para lo cual se ha diseñado una gran estrategia orientada al ejercicio del liderazgo en aquellos campos en los que sus intereses coinciden o se presentan como coincidentes con el interés común. Se busca de esa manera preservar la primacía que los Estados Unidos construyeron a partir de la segunda guerra mundial y mantuvieron durante la guerra fría mediante la política de contención, desde Truman hasta Reagan-Bush padre; a través de la del compromiso selectivo durante los gobiernos de Clinton y con el empleo de la guerra

<sup>35</sup>Véase Susan George: *El pensamiento secuestrado: cómo la derecha laica y la religiosa se han apoderado de Estados Unidos*, Icaria, Barcelona, 2007.

contra el terrorismo durante la Administración de W. Bush. La primacía es una modalidad de gran estrategia basada en el principio de no tolerar el surgimiento y consolidación de un poder que rivalice con el propio.

En el discurso pronunciado al asumir la presidencia de su país, Obama invocó la defensa del Estado de derecho y los derechos humanos como ideales que inspiraron a los fundadores de la nación norteamericana y sentenció: “Esos ideales todavía iluminan el mundo y no renunciaremos por conveniencia. Y a todos los pueblos y gobiernos que nos observan hoy, desde las grandes capitales hasta el pequeño pueblo donde nació mi padre: sepan que Estados Unidos es amigo de todos los países y de todos los hombres, mujeres y niños que buscan un futuro de paz y dignidad, y que estamos listos para asumir el liderazgo una vez más. Recordemos que generaciones anteriores afrontaron el fascismo y el comunismo no solo con misiles y tanques, sino con sólidas alianzas y firmes convicciones. Comprendieron que nuestro poder por sí solo no puede protegernos ni nos da el derecho de hacer lo que queramos. Más bien, sabían que nuestro poder crece si lo usamos de forma prudente; que nuestra seguridad emana de la justicia de nuestra causa, la fuerza de nuestro ejemplo”. Ideales compartidos, alianzas sólidas para defenderlos y convicciones no conveniencias son las bases para retomar el liderazgo estratégico en defensa de los intereses de los Estados Unidos que son asumidos como los intereses de la humanidad. Ante la visión polarizadora y excluyente que justifica la acción militar sin límites y principios que caracterizó la guerra contra el terrorismo adelantada por la Administración de W. Bush, hace un llamado al mundo musulmán para buscar salidas conjuntas con base en el interés y respeto mutuos. Posición que no implica abandonar la fuerza. De allí que afirmara que “no nos disculparemos por nuestro modo de vida, ni vacilaremos en su defensa, y para aquellos que pretenden lograr sus objetivos acudiendo al terrorismo y a la matanza de inocentes, les decimos que ahora nuestro espíritu es más fuerte y no puede romperse; no pueden perdurar más que nosotros, les derrotaremos.”

Estas posiciones adoptadas por la retórica de Obama establecen ciertas diferencias con la forma con que la Administración de W. Bush encaró la crisis de hegemonía y los conflictos asociados a los reacomodos y cambios en la correlación de fuerzas a nivel mundial, así como a los juegos de intereses internos. La postulación de un nuevo trato ha generado importantes apoyos a la política norteamericana, en los últimos tres años, sobre todo en el exterior. El que la potencia en decadencia sostenga en la retórica su disposición a tratar a los demás países en condiciones

de igualdad, a recurrir al multilateralismo renunciando a la política de imposiciones imperiales, asuma —al menos en el discurso— responsabilidades históricamente negadas y manifieste querer construir políticas no para sino con los demás es un hecho relevante. Sin embargo, no parecen viables rupturas radicales en materia de política exterior y los márgenes de maniobra del gobierno están acotados por fuerzas e intereses internos y externos que delimitan su acción, aún en el caso de que el presidente quisiera avanzar en un cambio radical. El problema no es el de las intenciones de un dirigente, es cuestión de la naturaleza de los intereses en juego y esos son, entre otros, los de la superación de la crisis de hegemonía y la preservación de la primacía, tal como queda planteado con la definición de los ejes fundamentales de la política de seguridad y defensa.

Una de las tesis más fuertemente invocadas por Obama es la cuestión ética de la relación entre la seguridad y los ideales: “En cuanto a nuestra defensa común, rechazamos como falsa la opción entre nuestra seguridad y nuestros ideales.” Seguridad versus ideales remite al problema clásico del recurso a la violencia en las sociedades. La violencia tiene un carácter instrumental, no es un fin en sí mismo, es un medio. Y en esa relación el fin no justifica los medios, de allí que no todo valga en la guerra como lo pretenden ciertas tradiciones militaristas. Esta postura es, tal vez, la de mayores implicaciones simbólicas y, en consecuencia, políticas, de las asumidas por el actual mandatario norteamericano.

Los ideales a los que remite el enunciado son los enarbolados por los padres fundadores de la nación norteamericana y que en el discurso del presidente se resumen en libertad y democracia, Estado de derecho y derechos humanos. El recurso a la violencia en aras de la seguridad y defensa no puede vulnerar las libertades democráticas, atentar contra los derechos humanos y desconocer el Estado de derecho. De allí la condena al recurso a la tortura en los interrogatorios y el anuncio del cierre de la prisión en Guantánamo, aún y cuando no haya actuado en consecuencia. En el discurso sobre la seguridad y los valores del 20 de mayo de 2009, Obama señaló que ante la amenaza terrorista, las dos guerras en las que se encuentran comprometidos y la necesidad de combatir a los terroristas refugiados en Afganistán y Pakistán su gobierno había apropiado los recursos necesarios para el fortalecimiento y la dirección estratégica de las fuerzas militares y de la inteligencia; agregó que había avanzado en la construcción de acuerdos para controlar las armas nucleares y evitar que armas de destrucción masiva caigan en manos de terroristas, así como fortalecido la diplomacia. Así, fuerza y diplomacia

forman parte de la estrategia norteamericana para neutralizar, aislar y derrotar a sus enemigos, al menos al nivel discursivo. El anuncio de un “nuevo trato”, el compromiso con la acción multilateral y el respeto de las libertades, el Estado de derecho y los derechos humanos han jugado un papel significativo en los propósitos de Obama de relegitimar la política de seguridad nacional.

En la ESN 2010, presentada en mayo de ese año, se trazan, de manera general, los objetivos de la Administración Obama y sus metas en política exterior, ante el nuevo entorno geopolítico mundial. En buena medida, se trata de una posición que podía anticiparse, en la medida que no constituye un punto de inflexión ni doctrinal ni práctico con respecto al legado estratégico que recibió el presidente Obama. Eso sí, en correspondencia con el enfoque explícito discursivo mantenido desde que asumió la presidencia, y a diferencia de su predecesor, en este documento se enfatiza la idea de evitar la confrontación para alcanzar los objetivos internacionales, priorizando, siempre que sea posible, la negociación y la persuasión.

Aunque Obama se aparta en su lenguaje de la Administración Bush al priorizar (como medio para alcanzar los objetivos de política exterior), la diplomacia frente al conflicto armado, poniendo acento en la cooperación global así como en la conformación de alianzas, no llega a expresar un distanciamiento significativo en cuanto a la doctrina de la guerra preventiva, lo que refuerza la argumentación acerca de que la balanza se inclina más hacia la continuidad que al cambio.

La “nueva” Estrategia de Seguridad Nacional no se distancia, en esencia, de enfoques anteriores, en la medida en que sus principales objetivos parecieran seguir siendo los mismos: eliminar los elementos que obstaculicen los caminos para lograr los intereses hegemónicos de los Estados Unidos, recurriendo al pretexto, una vez más, de que amenazan su seguridad nacional. A pesar del esfuerzo por emplear matices, el documento ratifica la tradicional proyección belicista, al afirmar que “mantendremos la superioridad militar que ha asegurado a nuestro país, y ha apoyado la seguridad mundial, durante décadas (...) Nuestras fuerzas armadas siempre serán la piedra fundamental de nuestra seguridad”. Es decir, si bien se destaca un contraste con la estrategia de 2006, al subrayarse el papel de la diplomacia y el compromiso, no se deja de reconocer lo imperioso que resulta conjugar, junto a una política de poder inteligente, los instrumentos que conforman un enfoque integral, que incluye también los del llamado poder duro y poder blando ante los procesos y escenarios actuales, que retan la hegemonía norteamericana.

Si se mira hacia el período anterior más inmediato, desde el “fin” de la guerra fría, en los años de 1990, y en la década que le sigue, bajo la secuela del 11 de septiembre, queda claro que la lucha contra el narcotráfico, primero, durante la doble Administración Clinton, y luego la guerra contra el terrorismo, durante el doble período de W. Bush, marcaron la política exterior, de seguridad y defensa de los Estados Unidos. Lo que se dio en llamar posguerra fría, abarcando como etapa histórica hasta el presente, se caracterizó y se sigue definiendo por una mayor fluidez, inestabilidad e incertidumbre en el orden mundial. Los Estados Unidos se recuperarían de la crisis de hegemonía de los años de 1980 desde el punto de vista tecnológico-militar e ideológico-mediático, pero seguirían encontrando fisuras hegemónicas en su dimensión económica, encarando la competencia de la Unión Europea (especialmente la de Alemania), de Japón, China y las economías emergentes de Brasil e India. Adicionalmente, han debido enfrentar el surgimiento de potencias regionales como es el caso de Rusia, China e Irán. De la bipolaridad de la guerra fría se ha pasado a una polaridad compleja en la que se están dando reacomodos en la correlación de fuerzas a nivel mundial y el centro de gravedad se ha desplazado progresivamente del Atlántico hacia el Pacífico y Asia.

Es en este contexto en el que el liderazgo norteamericano percibe márgenes de maniobra para incidir en el tratamiento de los cambios geopolíticos en la correlación de fuerzas y en los reacomodos en la distribución del poder, con implicaciones profundas para el tablero estratégico mundial. Este es el espacio que hoy ocupa el discurso de Obama y su propuesta para hacer frente a la continuada crisis de hegemonía de los Estados Unidos y a la pérdida de legitimidad, como consecuencia de acumulaciones que aunque con antecedentes, se resumen en la agotada política conservadora de la Administración de George W. Bush.

Al evaluar, por otra parte, las continuidades, quizás lo más sustantivo sea que el liderazgo presidencial norteamericano, más allá de la pretensión de fundarse en intereses pretendidamente comunes o compartidos, responde a los intereses vitales de los Estados Unidos y a la necesidad de preservar estratégicamente la primacía que han ejercido. De allí que el enfoque de seguridad nacional se oriente, en realidad, a evitar la consolidación de cualquier potencia, amiga o no, con capacidad de disputarles la hegemonía. La defensa de esos intereses y el ejercicio de la primacía es presentada *per se* como la defensa de los principios e ideales fundadores de la nación norteamericana. Sólo que esto no es nuevo; así ha sido a lo largo de la historia de los Estados Unidos. El valor de la libertad y la democracia ha sido utilizado como un instrumento hegemónico o de

dominación, según el caso. Apelando a estos valores y a la defensa de su concepción de los derechos, los Estados Unidos han justificado sus intervenciones e imposiciones y tratado de legitimar la autodesignación de “gendarmes” universales de la democracia y los derechos humanos. Con Obama, veinte años después de “sepultada” la guerra fría, y a diez años de los atentados del 11 de septiembre, luego de asesinar a figuras como Bin Laden y Gadafhi, la perspectiva que sostiene la doctrina, la estrategia, el enfoque de seguridad nacional, reitera, de alguna manera, una versión ideológica del Destino Manifiesto para el siglo XXI, en tanto que desde el punto de vista militar da continuidad al fortalecimiento de las fuerzas armadas, a su presencia global, en el marco de una concepción estratégica de garantizar la hegemonía a través del poder duro (medios bélicos) y del desarrollo de un poder blando e inteligente (medios de comunicación y nuevas tecnologías de la información), procurando las mejores vías para mantener y reproducir los objetivos del imperialismo.

Estará por verse si los Estados Unidos pueden concebirse a sí mismos y ubicar su lugar en el mundo desde una perspectiva estratégica que, manteniendo la defensa abierta de sus intereses como imperialismo, le permita jugar en un tablero multilateral, a sabiendas de que el unilateralismo está comprometido por una crisis de hegemonía que no consigue superar, y de que nunca más podrá estar absolutamente seguro de su invulnerabilidad. El gobierno de los Estados Unidos, encabezado por Obama, sin desconocer el papel de la personalidad individual en la historia, tendrá su estilo de gobernar propio, y una capacidad específica para relanzar una economía en profunda recesión, para enfrentar lo que estime son las amenazas internacionales, mezclando en una u otra proporción el poder duro con el blando y el inteligente, pero no podrá mantener indefinidamente el actual nivel de tensión mundial.

# Tendencias de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. en el segundo mandato de la administración de Barack Obama: ¿Cambio o continuidad en la política hacia la República de Cuba?

Dra. Soraya M. Castro Mariño

*Centro de Investigaciones de Política Internacional*

## Introducción

Estados Unidos de América se encuentra inmerso en un proceso de renovaciones económicas, sociales y políticas que marcan pautas a mediano plazo. El objetivo de este ensayo radica en la identificación de los actores y factores clave, así como de los retos, prioridades, y tendencias de su política exterior y de seguridad a nivel global y regional a mediano plazo. Al mismo tiempo se evalúa las implicaciones que tales tendencias podrían tener en las relaciones Cuba-EE.UU.

Sin perder su esencia imperialista, en los primeros cuatro años de la Administración del Presidente Barack Obama, EE.UU. se vio necesitado de realizar reajustes en su política exterior y de seguridad. La característica idealista e ideologizante del movimiento neoconservador y la Administración de George W. Bush, en su ambición de hegemonía unilateral y multifacética en el escenario internacional, ocasionó costos trascendentales en la consecución de los objetivos estratégicos de la política exterior y de seguridad de ese país en la primera década del S. XXI. A decir del propio Zbigniew Brzezinski en su artículo: *El Dilema del Último Soberano*: "... la política exterior de América después del 11 de septiembre fue demasiada corta en su foco de atención, excesivamente alarmista en su retórica y demasiado costosa en sus consecuencias tempranas. En general, su efecto ha sido el aumento de las vulnerabilidades nacionales de América, mientras que ha disminuido la legitimidad de su primacía internacional. Incluso peor, el diagnóstico estratégico sobre la base de la

cual se asienta no brinda una definición de relevancia histórica ni como unificador nacional, ni de legitimidad internacional al papel global a largo plazo de América.”<sup>1</sup>

La actuación imperial de Estados Unidos de América durante el gobierno de George W. Bush, el cual no ponderó las capacidades reales del Estado-Nación, acarreó consecuencias contraproducentes desde el punto de vista de la geoestrategia, la geopolítica y el pensamiento estratégico. Demostró la inhabilidad de enfrentar los retos globales, de mantener en el tiempo la concepción de una guerra “permanente y prolongada en transformación continua”, con dos conflictos bélicos en Irak y Afganistán, en un período de limitantes presupuestarias y el azote de una fuerte crisis económica y financiera con amplia repercusión a lo interno del país y en el sistema mundo.

La Administración de Barack Obama se vio precisada a lidiar con este sombrío panorama y la *Guerra por Opción*, y en función del propio interés nacional, ya en su segundo mandato reafirma que EE.UU. debe readecuar su proyección imperial en una etapa, signada por el fin, en lo fundamental, de operaciones bélicas a gran escala en el exterior y una situación económica de gran vulnerabilidad que le impone una reducción de los gastos en todas las esferas de la vida social.

El entorno doméstico se entrelaza, a su vez, con un sistema internacional cambiante y de interdependencia compleja y asimétrica, complejizado por la difusión de poderes y autoridad, así como por la interacción de una creciente y diversa multiplicidad de actores estatales y no gubernamentales, públicos y privados, nacionales y transnacionales que señalan un entorno de altos niveles de incertidumbre e inestabilidad de tipo multipolar.

Durante la Administración de Barack Obama la primera prioridad de la política de Estados Unidos de América, incluida la exterior y de seguridad, radica en “revitalizar su fortaleza económica e impulsar la innovación tecnológica”<sup>2</sup> para asegurar, *fortificar* y *afianzar* el modelo de producción y reproducción económico y político capitalista occidental del cual es adalid.

Sin embargo, las debilidades que enfrenta EE.UU., concebidas como los factores negativos internos que constituyen barreras u obstáculos para la obtención de sus intereses y objetivos nacionales, así como las amenazas, entendidas como situaciones negativas externas que puedan producir un daño (material o inmaterial) sobre los elementos fundamentales de su sistema y que pueden llegar a constituir un peligro, son

<sup>1</sup>Z. Brzezinski: “The Dilemma of The Last Sovereign”, *The American Interest*, 2005, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=56>.

<sup>2</sup>B. Obama: “El Discurso de Toma de Posesión”, AP, 21 de enero, 2013.

matizados por sus fortalezas y el diapasón de oportunidades que puede utilizar.<sup>3</sup>

EE.UU. mantiene la supremacía político-diplomática, cultural-informacional y militar como Estado-Nación-Imperio a nivel global, a pesar de una relativa pérdida de protagonismo y reducción de su peso en la economía mundial.<sup>4</sup> El impacto de EE.UU. en la esfera económica, comercial y financiera sigue siendo vital en una arquitectura del sistema de relaciones internacionales en transformación que se reacomoda y reajusta ante una lentísima y contradictoria recuperación de la crisis estructural y sistémica a nivel global.

En tanto, la piedra angular del poderío nacional estadounidense es la economía, resulta imprescindible una formidable inversión en los procesos de innovación, investigación, y desarrollo de alta tecnología con una apuesta al cambio de patrón tecnológico para enfrentar su mayor reto: “Vigorizar la economía tanto a escala nacional como planetaria para reparar la confianza de la nación y la reputación internacional”<sup>5</sup> y, así mantener su primacía o intentar minimizar las pérdidas de cuotas de hegemonía en el siglo XXI.

En consecuencia, y, en función, de sus intereses nacionales EE.UU., a mediano plazo, intentará readecuar su proyección imperial para lo cual está forzado a moderar y refrenar su papel de “policía mundial” sobre todo en lo que concierne al uso de la fuerza militar de gran despliegue en un período de fuertes restricciones monetarias y en ausencia de un consenso interno en cuanto a las prioridades domésticas y externas.

A pesar de que las capacidades para el uso directo de la fuerza militar a gran escala, tipo los esfuerzos bélicos de las guerras de Iraq y Afganistán, están limitadas, la utilización y amenaza de su uso, de manera unilateral o concertada con los aliados estratégicos e incluso de manera unilateral, constituye una contingencia lista a emplearse de manera imperial y agresiva.<sup>6</sup> Durante la Administración de Obama es paradigmática la ejecución de operaciones quirúrgicas, el uso de las fuerzas especiales, y la utilización de los aviones no tripulados (o drones), lo cual marca una impronta y un estilo belicista de bajo perfil en el futuro mediano.

<sup>3</sup>J. Wills: *The ASTD Trainer's Sourcebook: Strategic Planning*, McGraw Hill, New York, 1997.

<sup>4</sup>El grado de paradojas existentes en la actualidad estadounidense en el ámbito económico pasa por los índices de desempleo y subempleo a nivel nacional, los más altos desde la Gran Depresión del 29 al 33. A nivel nacional, los recientes datos del censo del 2010 indican que el índice de pobreza a nivel nacional aumenta y se sitúa en un 15.2%. El lento ritmo de crecimiento económico y los altos niveles de déficit presupuestario y comercial se combinan con un anémico gasto del consumidor. Véase: <http://2010.census.gov/2010census/>.

<sup>5</sup>National Security Strategy: The United States White House, May 2010. Retrieved Junio 21, 2010, from [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>6</sup>Ibid.

## El poder inteligente y los reacomodos de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos de América en el segundo mandato de Barack Obama: Proyección hacia el 2017

En este período histórico concreto y en los próximos cinco años, EE.UU. re-articula el uso de los instrumentos político-diplomáticos, ideológicos, culturales, informacionales, económico-comerciales, incluida la ayuda al exterior bajo la sombra de su fuerza militar para asegurar su preeminencia mundial en consonancia con el “poder inteligente” (*smartpower*).

El llamado “poder inteligente” o “*smartpower*”<sup>7</sup> es la capacidad de combinar y conjugar el “poder de la fuerza y amenaza militar” o “*hard power*” con el “*softpower* o poder suave”<sup>8</sup> para lograr la consecución de los objetivos imperiales, tratando de evitar la demonización del gobierno de Washington.<sup>9</sup> El poder suave es la capacidad de influir en los intereses y el comportamiento de otros actores políticos a través de su ideología, cultura e instituciones.<sup>10</sup> En otras palabras, el empleo del “poder suave” propone el dominio de los espacios de construcción y reproducción de las ideas, normas y valores de los individuos, con el objetivo de lograr el respaldo a los intereses políticos de Estados Unidos, como núcleo central y garante del sistema de dominación imperialista.<sup>11</sup> Visto desde la teoría gramsciana de la hegemonía, no sólo se trata de que Estados Unidos procure el apoyo y consentimiento de la “sociedad política” de otros países, sino también de la “sociedad civil”, en la cual nace y se legitima el poder de la primera.<sup>12</sup>

El “*smartpower*” es una estrategia que explota la diplomacia, la persuasión, la construcción de capacidades y la proyección del poder militar, socio-económico, político e ideológico, así como la influencia imperial, e intenta cubrirse con un manto de legitimidad política y social, que viene acompañada con una fuerte campaña de propaganda y relaciones

<sup>7</sup>Suzanne Nossel fue quien utilizó por primera vez el concepto de “poder inteligente” o “*smartpower*” en un artículo publicado en el número march/april de la revista *Foreign Affairs* en el año 2004, p. 131-143.

<sup>8</sup>En el contexto de los cambios que se generaron en el sistema internacional después del “Fin de la Guerra Fría” y la primacía alcanzada por Estados Unidos en este nuevo escenario, el politólogo e ideólogo estadounidense Joseph S. Nye, Jr. incursionó en su libro “Bound to Lead: The Changing Nature of American Power” (1990) en el análisis y valoración sobre la importancia para ese país de utilizar lo que acuñó como “*softpower*” o “poder suave”. Para el 2001, Nye en su libro: *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* destacaba la existencia de lo que denomina como “*hardpower*” o “poder duro”, representado mediante la coerción por medios militares y económicos. Destaca que el “poder duro” y el “poder suave” no tienen límites precisos ni se excluyen mutuamente.

<sup>9</sup>Joseph S. Nye: *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2001.

<sup>10</sup>Joseph S. Nye: *Bound to Lead: the changing nature of American Power*, Basic Book, p. 307, 1990.

<sup>11</sup>Joseph S. Nye and William A Owens: “America's Information Edge”, *Foreign Affairs*, March/April, Vol.75, No.2, 1996, pp. 20-36.

<sup>12</sup>J. L. Acanda: *Sociedad Civil y Hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cuba “Juan Mariñello”, La Habana, 2002, pp. 247-249.

públicas con el fin de proyectar una imagen benévola y justificativa de su “destino manifiesto” hacia regiones y áreas del mundo de forma multilateral. Esencialmente, es una combinación del uso conjunto de las fuerzas de defensa con todos los recursos de la diplomacia, que enfatiza ideológicamente en la “promoción de la democracia” y la utilización de las fuentes de financiamiento para los llamados programas de ayuda al desarrollo, como táctica para influir en el destino de los pueblos, y emplear la fuerza militar bruta sólo en casos extremos.

Se trata de establecer la preeminencia de Estados Unidos de América cooptando y captando el corazón y el alma del llamado ciudadano de la Aldea Global y su adscripción a los valores estadounidenses. En esta *guerra de posiciones*, a decir de Antonio Gramsci, la “hegemonía es la capacidad de la clase dominante de obtener y mantener su poder sobre la sociedad, no sólo por su control de los medios de producción económicos y de los instrumentos represivos, sino sobre todo porque es capaz de producir y obtener el consenso para un universo de valores, creencias, normas morales y reglas de conducta en la dirección política, intelectual y moral de la misma”.<sup>13</sup>

Como resultado, la Administración de Barack Obama despliega el poderío nacional a través de una amalgama y conjunción de los instrumentos clave de la hegemonía en una conformación de la política “diseñada” ante cada eventualidad. En consecuencia, se formulan y ejecutan políticas particulares acorde con las especificidades y contingencias de las regiones, países o actores. En otras palabras, diferentes problemas y temas requieren de diferentes medios o combinación de ellos, aplicándose políticas diferenciadas.<sup>14</sup>

La determinación de qué instrumentos o combinación de ellos privilegiar en un momento específico y cómo emplearlos está fundamentada en las concepciones estratégicas de política exterior y seguridad que preconiza cada documento estratégico emitido por la Administración y se adaptan al momento histórico-concreto que vive el país y su interrelación con el sistema mundial.

En consecuencia, EE.UU. fortalece las capacidades críticas no-militares del Estado-Nación-Imperio como la diplomacia, la llamada ayuda al desarrollo, en función de manipular los instrumentos económicos y comerciales a favor de sus intereses nacionales, la seguridad interna, las comunicaciones estratégicas, la colaboración con el sector privado y los contratistas, así como con las ONG, fundaciones y organizaciones comunitarias tanto nacionales como extranjeras en función de su proyecto

<sup>13</sup>A. Gramsci: *Cuadernos de la cárcel* (Cuaderno 6 y Cuaderno 13), Era-Universidad Autónoma de Puebla, México, edición en 6 volúmenes, 1985-2001.

<sup>14</sup>The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: *Leading Through Civilian Power*, Retrieved from United States Department of State, Washington DC., 2010.

de dominación.<sup>15</sup> Al respecto destaca, la reorganización estructural y funcional total que ha tenido lugar en el Departamento de Estado y en la Agencia para el Desarrollo de los Estados Unidos con el propósito de situar a la diplomacia y la “ayuda” al desarrollo como puntas de lanza en la aplicación de la doctrina del *smartpower*.<sup>16</sup>

Ante el reto de mantener su liderazgo y restablecerse como el “primero entre iguales” en relación con sus aliados y prevalecer ante los adversarios, la política exterior de la Administración demócrata de Barack Obama se caracteriza por su actuación multilateral-pragmática. El propósito es equilibrar sus límites en la esfera internacional, y actuar de manera compensada, incluso buscando acomodados con adversarios o estableciendo asociaciones coyunturales en función de sus intereses nacionales con la intención de utilizar la fuerza militar y su correspondiente excesivo gasto sólo en circunstancias extremas, pero dispuesto a proceder con toda la pujanza del poderío nacional en función de defender lo que de manera imperial define como sus intereses nacionales.<sup>17</sup>

Como potencia global imperial de primer orden, los intereses nacionales de EE.UU. se manifiestan de manera amplia con alcance mundial y se centran en: 1-) Prevenir las amenazas y ataques directos, ahora incluidos los ciberataques, a territorio de los EE.UU., sus fuerzas armadas y sus instituciones públicas o privadas; 2-) Asegurar su libertad de navegación; 3-) Garantizar su libertad de comercio; 4-) Acreditar la libertad política a la “americana”; y 5-) Oponerse a cualquier otro poder emergente o coalición de actores gubernamentales o no con intenciones hegemónicas que pretendan contrarrestar o limitar los intereses nacionales prioritarios de los Estados Unidos de América incluido su acceso a los llamados bienes comunes (*Global Commons*), entendidos como los escenarios aéreos, marítimos, espaciales y el ciberespacio.<sup>18</sup>

### Los retos y las amenazas globales a la política exterior y de seguridad de Estados Unidos de América

Los altos niveles de incertidumbre e inestabilidad del sistema internacional se reconocen en el último informe de análisis de las amenazas mundiales de la Comunidad de Inteligencia (*Worldwide Threat Assessment*

<sup>15</sup>National Security Strategy: The United States White House, ob. cit.

<sup>16</sup>The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: *Leading Through Civilian Power*, Ob. cit. y USAID's *Policy Framework 2011-2015*.

<sup>17</sup>National Defense Strategy: The United States White House, 2008, en [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>18</sup>The Joint Operating Environment, February 18, 2010. [http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2010/JOE\\_2010\\_o.pdf](http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2010/JOE_2010_o.pdf). Retrieved from Suffolk, VA: USJFCOM.

*of the US Intelligence Community*) emitido en marzo del 2013, contexto que se caracteriza como más “interconectado y viral”<sup>19</sup>

En correspondencia, hasta el 2020, los formuladores y ejecutores de la política exterior y de seguridad de los EE.UU., mediante la emisión de sus documentos estratégicos y su praxis, establecen los mayores retos globales, conceptualizados como situaciones donde están presentes condiciones particulares que establecen el potencial para un tipo particular de conflicto.<sup>20</sup> Estas son:

- La inestabilidad económica y financiera<sup>21</sup>
- Los ataques y espionaje en el ciberespacio;<sup>22</sup>
- El terrorismo, al-Qaida y sus afiliados, el movimiento yihadista mundial y los grupos extremistas violentos;<sup>23</sup>
- El crimen global transnacional, particularmente el vinculado al narcotráfico, el lavado de dinero, la corrupción, la trata y tráfico de personas y el crimen ambiental;<sup>24</sup>
- La proliferación de armas de destrucción masiva;
- Las acciones de inteligencia, incluida la económica, por parte de actores estatales y no estatales;<sup>25</sup>
- La vulnerabilidad en el aseguramiento de las cadenas de suministros globales, tanto de servicios como de manufacturas, donde cada vez más disímiles actores foráneos a través de *software o hardware* se integran a la infraestructura civil, militar, pública y privada estadounidense de la tecnología de la información, las telecomunicaciones y el sector energético, entre otros;<sup>26</sup>
- La protección del espacio y su infraestructura;<sup>27</sup>

<sup>19</sup>J. R. Clapper: *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Select Committee on Intelligence*. Director of National Intelligence, March 12, 2013.

<sup>20</sup>E. Bas: *Megatendencias para el siglo XXI. Un estudio delfos*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

<sup>21</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.; Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010; Department of Defense *The National Military Strategy: Redefining America's Military Leadership*, February 2011; Department of Defense: *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Retrieved enero 2012; *The First Quadrennial Diplomacy and Development Review: Leading Through Civilian Power*, Ob. Cit.; USAID's Policy Framework 2011-2015, Ob. cit.; D. Blair: Ob. cit.

<sup>22</sup>National Security Strategy: The United States White House, ob. cit.; Department of Defense: *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Ob. cit.; Hearing of the Senate Select Intelligence Committee. “Current and Projected National Security Threats to the United States”, *Chaired by: Senator Dianne Feinstein (D-CA)*, March 12, 2012; R. Clapper: Ob. cit.

<sup>23</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.; Department of Defense(2010): *Quadrennial Defense Review Report*, ob. cit.; Department of Defense(2011): *The National Military Strategy: Redefining America's Military Leadership*, Ob. cit.; R. Clapper: Ob. cit.

<sup>24</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.; Department of Defense(2010): *Quadrennial Defense Review Report*, ob. cit.; Department of Defense(2011): *The National Military Strategy: Redefining America's Military Leadership*, Ob. cit.; Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Ob. cit.; R. Clapper: Ob. cit.

<sup>25</sup>R. Clapper: Ob. cit.

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.; Department of Defense(2010): *Quadrennial Defense Review Report*, ob. cit.; Department of Defense(2011): *The National Military Strategy: Redefining America's Military Leadership*, Ob. cit.; Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for*

• La necesidad de recursos naturales, evaluados dualmente como sujetos y factores de seguridad,<sup>28</sup> en los cuales se prioriza el agua, los alimentos, los minerales, particularmente los elementos de las tierras raras (*Rareearthelements-REE*) y la energía. Los cambios climáticos, las transformaciones demográficas y el movimiento incontrolado e ilícito de personas y bienes se valoran como factores que pueden agravar el entorno de inseguridad y competencia entre los múltiples actores del sistema mundo;<sup>29</sup>

- La dependencia de los combustibles fósiles,<sup>30</sup>
- Los estado-naciones que no cumplen con las normas internacionales;<sup>31</sup>
- El amplio acceso a las tecnologías de punta por actores estatales y no estatales.<sup>32</sup>

Con la finalidad de prevenir y reducir las amenazas, objetivas, subjetivas o construidas a los Estados Unidos de América en la esfera militar destaca con preeminencia la atención, vigilancia y preparación para luchar contra “los ciberataques, el terrorismo, el extremismo violento, la insurgencia, los actos de piratería internacional, los azotes que provocan las pandemias y enfermedades infecciosas, las amenazas del crimen transnacionalizado, los llamados retos a la gobernabilidad por parte de los estados fallidos y el narcotráfico”.<sup>33</sup>

Además, y dado que “...el proceso de transnacionalización y de dominio del capital parasitario a escala mundial...trae consigo dos exigencias básicas: una nueva colonización del mundo y el abandono de la forma democrática de dominación”,<sup>34</sup> EE.UU. apoya acciones concretas y limitadas de mantenimiento de la paz, se abroga el derecho universal a “proteger”, así como se erige en defensor del llamado “bien común” (*Global Commons*), del Ártico, del ciberespacio y de la democracia “a la americana y de los derechos humanos y movimientos pacíficos democráticos”.<sup>35</sup>

En función de la seguridad nacional y con el propósito de avanzar su agenda global de política exterior y seguridad existe, y se mantendrá, un

*the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Ob. cit.; R. Clapper: Ob. cit.

<sup>28</sup>Hearing of the Senate Select Intelligence Committee: “Current and Projected National Security Threats to the United States”, Chaired by: Senator Dianne Feinstein (D-CA), Ob. cit.

<sup>29</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*, Ob. cit.; J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>30</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*, Ob. cit.

<sup>31</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.; Department of Defense(2010): *Quadrennial Defense Review Report*, ob. cit.; Department of Defense(2011): *The National Military Strategy: Redefining America's Military Leadership*, Ob. cit.; Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Ob. cit.

<sup>32</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*. Ob. cit.

<sup>33</sup>Ibid; R. Clapper: Ob. cit.

<sup>34</sup>F. Martínez Heredia: “Imperialismo, guerra y resistencia”, *Temas*, no. 33-34, abril-septiembre 2003, pp. 103-107.

<sup>35</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New*

gran esfuerzo por aumentar las inversiones en las áreas de las ciencias y el desarrollo tecnológico con la finalidad de optimizar las capacidades críticas del Estado-Nación-Imperio, sobre todo las relacionadas con:

- La protección del ciberespacio;
- La inteligencia, y la contrainteligencia;
- La vigilancia y el reconocimiento;
- El contraterrorismo;
- La guerra irregular y contrainsurgencia;
- La lucha contra las armas de destrucción masiva;
- Las operaciones en entornos sin acceso y en espacios operacionales disputados, incluido los ámbitos informacionales, las telecomunicaciones, el espacio y el ciberespacio.<sup>36</sup>

Es de importancia vital para los intereses imperiales de Estados Unidos de América asegurar las llamadas “áreas operacionales disputadas”, allende a sus fronteras, con la finalidad de consolidar el acceso tanto militar como a los recursos naturales, las vías de comunicación y las rutas aéreas y marítimas de aprovisionamiento de sus cadenas productivas y comerciales.<sup>37</sup>

El uso o amenaza del empleo de las capacidades de las fuerzas conjuntas (*Joint Operational Access*), y, particularmente, de las fuerzas especiales, así como el uso y ensayo de la tecnología de punta, incluidos los armamentos y transportes inteligentes no tripulados, se prioriza mediante la inversión y el desarrollo tecnológico, aumentando la letalidad y la reducción de bajas de sus efectivos en terrenos de operaciones limitados.<sup>38</sup> Este componente resulta vital para proyectar la fuerza o amenaza militar a nivel global. De manera paralela, esta estrategia también potencia el cambio económico-productivo-tecnológico con impacto en la industria civil de nuevos tipos de manufacturas por parte de sus corporaciones nacionales y transnacionales, amén de la competencia y contradicciones internas y externas que las caracteriza en función de establecer nuevos nichos productivos.

Esto, a su vez, es potenciado porque EE.UU. priorizará las inversiones en la llamada economía del conocimiento la cual se apoya en su liderazgo global en el patrón científico-técnico productivo, particularmente en las áreas de las ciencias de la vida, la biotecnología, la nanotecnología, el desarrollo de nuevos materiales en función de la reconversión de la manufactura y la energía, la robótica y su combinación con las ciencias

*Strategic Guidance*. Ob. cit; *USAID's Policy Framework 2011-2015*, Ob. cit.

<sup>36</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*, Ob. cit.

<sup>37</sup>Ibid.

<sup>38</sup>M. Dempsey: *Chairman, Joint Chief of Staff*, JOINT OPERATIONAL ACCESS CONCEPT (JOAC). Retrieved from

de la información y las comunicaciones.<sup>39</sup> A largo plazo, el nuevo arsenal tecnológico y los nuevos descubrimientos científicos facilitan un vuelco rotundo a las ciencias básicas lo cual hace pronosticar a mediano y largo plazo la antesala de una nueva revolución industrial, a la cabeza de la cual Estados Unidos estará.<sup>40</sup>

Otra fortaleza radica en el hecho de que a nivel mundial Estados Unidos de América tiene a su haber el mayor número de invenciones, patentes, modelos de utilidad, marcas, dibujos, diseños y modelos industriales, indicaciones geográficas de procedencia, títulos de protección de obtenciones de vegetales y número de depósitos o muestras entregadas de microorganismos. En otras palabras controla buena parte de la propiedad industrial a escala mundial. Aunque su ventaja sea menor para el 2020, pues compite con actores estatales y no estatales emergentes, EE.UU. seguirá con la supremacía en esta área, lo cual le brinda un poder de dominación tecnológico-productiva, así como derechos de propiedad en las cadenas productivas a nivel internacional sin parangón.<sup>41</sup>

Simultáneamente, EE.UU. intenta amplificar su influencia e imposición de agendas públicas y nuevas normas del derecho internacional en función de sus intereses mediante la participación proactiva en los organismos inter-estatales y no gubernamentales de carácter multilateral y regional en el ámbito político-diplomático, y, en particular, en la esfera económico-comercial y financiera. En cuanto a su tradicional rol en las instituciones financieras mundiales se resiste a una reforma del sistema monetario internacional que modifique transcendentalmente el papel del dólar estadounidense. En el área comercial, EE.UU. promueve enérgicamente los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales, así como las inversiones tecnológicas de alto valor agregado en su territorio que beneficien su apuesta al cambio de paradigma tecnológico para fortalecer su economía y la revolución energética, aspectos clave de su proyección interna y externa.<sup>42</sup>

Version 1.0 17, January, 2012.

<sup>39</sup>Las tecnologías de convergencia conocidas como NBIC son nano-bio-info-cognotecnología); *Wall Street Journal*: "The next big thing is Big Data", November 29, 2012. Retrieved February 11, 2013, from [http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323751104578147311334491922.html?mod=djemTechEurope\\_t](http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323751104578147311334491922.html?mod=djemTechEurope_t); VoxEU: *The next productivity revolution: the 'industrial internet'*, December 7, 2012. Retrieved February 12, 2013, from <http://www.voxeu.org/article/next-productivity-revolution-industrial-internet>; The Motley Fool: *5 companies for the next \$15 trillion revolution*, December 20, 2012. Retrieved February 10, 2013, from <http://www.fool.com/investing/general/2012/12/20/5-companies-for-the-next-15-trillion-revolution.aspx>.

<sup>40</sup>J Rifkin: *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World. United Kingdom*, Palgrave MacMillan, 2013.

<sup>41</sup>World Intellectual Property Indicators (2012): [http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intprop-erty/941/wipo\\_pub\\_941\\_2012.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intprop-erty/941/wipo_pub_941_2012.pdf). Retrieved marzo 21, 2013.

## La proyección y prioridades de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos de América hacia las regiones

Las alianzas y asociaciones estratégicas tradicionales de Estados Unidos de América con Europa y Japón son medulares en un proceso que tiende a la regionalización de la globalización. Por eso, las relaciones trasatlánticas mantienen su importancia como piedra angular de la proyección de EE.UU. a nivel mundial y se robustecen como parte integral de su estrategia de re-balancear su atención hacia la región Asia-Pacífico. En otras palabras, este reequilibrio hacia el Lejano Oriente no se realiza a expensas de Europa, sino con ella y, definitivamente, con Japón como actor regional singular.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha demostrado su efectividad como actor multilateral en el área de seguridad y ampliará su desempeño a escala global acorde con el concepto estratégico de defensa inteligente (*smartdefense*) previsto hasta el 2020.<sup>43</sup> Para esto, se está aplicando la visión de una mayor flexibilidad del despliegue de las fuerzas armadas de la OTAN, lo cual se concreta mediante un aumento de la interoperabilidad de sus acciones.<sup>44</sup> Sin embargo, EE.UU. ha tenido y tendrá que lidiar con las limitaciones financieras impuestas por la crisis en la Euro-zona, la cual se prevé que pueda ser superada de manera lenta y contradictoria para finales del 2015. En consecuencia, ha tenido lugar y se mantendrá como tendencia una disminución de la contribución tanto militar como económica de los países europeos en posibles acciones desplegadas unilateralmente o mediante coaliciones de sus miembros, con o sin la aprobación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo cual provocará fricciones internas, pero solubles.

Como parte de la estrategia de fortalecer su economía, Estados Unidos de América aspira a robustecer las relaciones comerciales con la Unión Europea mediante la concertación y paulatino fortalecimiento de un tratado de libre comercio e inversiones (*Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union*), el cual según las estadísticas posibilitará un comercio mayor a los 900 mil millones de dólares anuales y un monto total de inversiones directas en ambas direcciones superior a los 6 millones de millones, es decir, un aumento aproximado de las operaciones comerciales del 20% en cada orilla del Atlántico.<sup>45</sup>

<sup>42</sup>B. Obama, Ob. cit.

<sup>43</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense, The New Strategic Guidance*, Ob. cit

<sup>44</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit.;

<sup>45</sup>U.S. Trade Representative Office: *Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union*, February 13, 2013. Retrieved marzo 18, 2013, from <http://www.ustr.gov/about-us/>

La pretensión radica en devolver a las “democracias occidentales parte de la relevancia en la economía global”, debilitada recientemente en favor de las economías emergentes.<sup>46</sup> EE.UU. sería el más beneficiado pues este acuerdo, destinado principalmente a barreras no arancelarias, le permitiría recuperar una posición de igualdad competitiva con los miembros de la Unión Europea, dentro de sus fronteras. La concreción del mayor acuerdo bilateral jamás negociado entre las dos mayores potencias económicas y comerciales del mundo, que aún hoy a pesar de su relativo declive, acumulan el 47% del PIB mundial, podría generar un crecimiento de la producción en la UE superior a 122.000 millones de euros. El impacto anual en el PIB se estima que podría ser de 0,5% en la UE y del 0,4% en Estados Unidos, lo cual también redundaría en la creación de empleo.<sup>47</sup>

La política hacia la Federación Rusa, considerada un “interlocutor difícil”,<sup>48</sup> es una variable de incertidumbre, sujeta a ajustes específicos según las circunstancias que se desenvuelvan en ese país. EE.UU. mantendrá el tortuoso diálogo y chequeo del cumplimiento del “Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas” e intentará concluir acuerdos sobre armas convencionales. A corto plazo, es previsible que se reduzca la confrontación bilateral sobre el tema del escudo anti-misiles pues se “reestructura” el programa estadounidense en Europa. Sin embargo, las contradicciones con la OTAN pudieran ir en aumento, pues la decisión de EE.UU. no tiene gran impacto para los europeos. Con las tres primeras fases del programa del escudo antimisiles se cubre “a toda la población y territorio de las naciones pertenecientes a la OTAN”, lo cual será operacional en el 2018. Al mismo tiempo, EE.UU. analizará en detalles la situación interna y la política exterior de Rusia. Para Estados Unidos es fundamental determinar si Rusia buscará una proyección de acercamiento con Europa o si su mira estará en Eurasia. En esta zona, y a pesar del pragmatismo de su política hacia la Federación Rusa, a EE.UU. le preocupa la resultante del Espacio Económico Euroasiático (EEE), y el fortalecimiento de la Unión Euroasiática,<sup>49</sup> como actores que potencialmente puedan limitar su accionar. De manera pro-activa EE.UU. actuará con la finalidad de que Rusia encuentre en Europa un entorno favorable que contribuya a una relación estable con la Unión Europea y se establezcan determinados marcos de cooperación con la OTAN sobre temas globales como espacio para dirimir diferencias en sus enfoques.

En el espacio postsoviético, EE.UU. reconoce la preeminencia de la Federación Rusa<sup>50</sup> y define su foco de atención en la región del Mar

press-office/fact-sheets/2013/february/US-EU-TTIP.

<sup>46</sup>Ibid.

<sup>47</sup>Ibid.

<sup>48</sup>J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>49</sup>Ibid.

Negro, en particular en el Cáucaso, así como en el Caspio. Resulta de su interés concretar acuerdos puntuales con Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, con el objetivo de crear coaliciones rotatorias y puntos de apoyo para hacer sentir su presencia y la fuerza de su poderío y contrarrestar relativamente a la Federación Rusa y a China, empeñados en establecer sociedades estratégicas en el marco de los BRICS. Este enfoque, conjuntamente, le sirve en su proyección hacia la región de Asia Central, fundamentalmente en su política contra Irán, en su estrategia de apaciguamiento hacia la nuclear y volátil Pakistán, el inestable Afganistán, y la controversial y contenciosa Cachemira.

Como variable de máxima prioridad regional a corto plazo, Estados Unidos de América ha decidido rebalancear o reequilibrar su eje de atención mundial hacia la región Asia-Pacífico, la de mayor crecimiento económico y poblacional a nivel mundial, factores que la convierte en un bloque capaz de influir de manera decisiva en su recuperación económica. A esta variable se suma el multifacético fortalecimiento de actores emergentes en esta región, en particular de la India y la República Popular China, con incidencia a escala planetaria.

El criterio de rebalancear sus intereses en esta zona también es mesurable por la decisión de EE.UU. de dedicar tiempo, recursos y esfuerzos para lograr una estrategia que lo incorpore como actor vital regional. De ninguna manera significa eliminar o disminuir las relaciones y alianzas en otros puntos del globo terráqueo,<sup>51</sup> sino que el propósito central radica en robustecer “todos los elementos del poderío nacional, entiéndase el militar, el político, el comercial, las inversiones, el desarrollo y los valores”<sup>52</sup> para hacer prevalecer sus intereses estratégicos como potencia de primer orden en una región que marca impronta en el orden global mundial.

Con tal finalidad, EE.UU. ha decidido robustecer la alianza con Japón y vigorizar las relaciones político-diplomáticas y militares con Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia y Singapur. Tal orientación es esencial para establecer una correlación de fuerzas que lo favorezca.<sup>53</sup> Paralelamente, presta atención particular a la ASEAN y ASEAN+3, y se ha propuesto aumentar su influencia y presencia en el Sudeste Asiático.<sup>54</sup>

Una de las prioridades esenciales de la política exterior de EE.UU. es el establecimiento y fortalecimiento de un área comercial y financiera extensa que se intentará concretar mediante el Acuerdo Estratégico

<sup>50</sup>Ibid.

<sup>51</sup>T. Donilon: Remarks by National Security Adviser “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, Location: Asia Society. New York City, March 11, 2013.

<sup>52</sup>Ibid.

<sup>53</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense*, The New Strategic Guidance, Ob. cit

Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP), el cual incluye a países de la región de América Latina.<sup>55</sup>

Al mismo tiempo, EE.UU. apuesta por tratar de capitalizar las contradicciones fronterizas, territoriales, militares, y de acceso a las vías de aprovisionamiento y a recursos naturales entre diversos actores regionales. En este entorno intentará establecerse como actor clave, “mediador” e incluso “garante” de estas rivalidades para limitar a los poderes emergentes del área, en particular a la República Popular China. Con este gigante y la India mantendrá los llamados “diálogos anuales estratégicos y económicos” como mecanismo de concertación y reducción de fricciones, sobre todo de tipo bélico-militar.<sup>56</sup>

La creciente interdependencia económica entre la República Popular China y los Estados Unidos de América, así como el manejo pragmático de una relación basada en el equilibrio entre los puntos de fricción y los mecanismos de diálogo-cooperación caracterizará a mediano plazo las conexiones entre el Imperio del siglo XX que intenta mantenerse como hegemonía en el XXI y el poder emergente de capacidad global.

Una crisis tendría consecuencias graves para ambos actores, lo cual no excluye que estas interacciones alcancen de manera coyuntural un alto nivel de contradicciones y, en ocasiones, de tirantez. Sin embargo, en el mediano plazo los vínculos apuntan al establecimiento de un *modus vivendi* en el cual los nexos económicos, comerciales y financieros resulten mutuamente ventajosos. En el área político-diplomática EE.UU. diseña acciones puntuales ante cada eventualidad, las cuales se mueven en el péndulo contención-cooperación.<sup>57</sup>

En el ámbito militar, EE.UU. aplica una política de contención a la República Popular China y las tensiones entre estas dos potencias nucleares, se podrían recrudecer. Para minimizar el efecto EE.UU. mantendrá los desarrolla diálogos bilaterales entre militares para establecer cuotas de cordialidad en una etapa que se prevé que se caracterice por un alto nivel de desconfianza estratégica. En consecuencia, y, bajo la retórica de establecer una relación estable, constructiva y productiva, EE.UU. busca posicionarse como actor clave en esta zona geográfica para contrarrestarla. Un argumento de significación en la relación bilateral radica en el énfasis de que China detenga los ataques cibernéticos contra redes informáticas privadas y del gobierno estadounidense. Se aboga por establecer normas de comportamiento en un entorno, que se justiprecia como de primer orden para su seguridad.<sup>58</sup>

<sup>54</sup>T. Donilon: Ob. cit.

<sup>55</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit

<sup>56</sup>Ibid.

<sup>57</sup>R. Kaplan: “The Geography of Chinese Power”, *Foreign Affairs*, May/June, 2010, pp. 22-41.

<sup>58</sup>T. Donilon: Remarks by National Security Adviser “The United States and the Asia-Pacific in 2013”. Location: Asia

Mientras China se propone modernizar sus fuerzas armadas en los próximos cinco años, EE.UU. aumentará sus efectivos militares en la región, y se plantea lograr un balance positivo con el 60% de la flota naval estadounidense en Asia Pacífico.<sup>59</sup> De la misma forma, expande los sistemas de defensa de radares y misiles y aplica el concepto militar estratégico de preparación de “Batalla Aire-Mar”. Particular atención le presta EE.UU. al acceso al llamado “bien común” (*Global Commons*), y esgrime su supuesto derecho de proteger la “seguridad marítima” en la región, incluida la de los Mares de China Meridional y Oriental.<sup>60</sup>

El delicado balance entre competencia (a veces francamente confrontacional) y colaboración que resulte “mutuamente aceptable” para ambos países es retado por los intereses nacionales de China, y por el “criterio disuasivo” que los EE.UU. le aplica constantemente.<sup>61</sup> El enfoque de EE.UU. es apoyado por aliados, socios y otros actores en la región (Japón, Corea del Sur, Australia, Vietnam, Filipinas, Indonesia y la India) dispuestos a secundar y a ayudar a situar límites al poderío chino a nivel global y regional.<sup>62</sup>

La situación en la península coreana mantiene altos nivel de tensión militar y político, pero EE.UU. tiene capacidades para lograr, con apoyo de China, un mayor aislamiento de Corea del Norte que la fuerce a la mesa de negociaciones y, así, hacer prevalecer sus intereses nacionales sin un escenario bélico. EE.UU. está dispuesto a desplegar toda la gama de su arsenal nacional, incluidas las capacidades militares contra Corea del Norte, y refuerza los sistemas de defensa con el despliegue de 14 misiles interceptores terrestres adicionales en las instalaciones militares de Fort Greely (Alaska). De esta manera, aumenta de 30 a 44 el número de cohetes entre los desplegados en Alaska y en la base de la Fuerza Aérea de Vandenberg, en California.<sup>63</sup> Como escenario alternativo estas acciones y la campaña de amenazas son variables de riesgo en tanto la guerra puede desatarse como resultado de una “inevitable escalada” en la que un pequeño acto de embestida se vea respondido por una represalia más enérgica, que, a su vez, provoque nuevas agresiones que sean igualmente contestadas en una crescendo exponencial de medidas y contramedidas que llevarían, en poco tiempo, movidas por su propia dinámica, a un clima de conflagración total.

En este entramado, y en tanto Rusia, China y la India son parte de los BRICS se debe señalar que EE.UU. aplica una política muy diferenciada

Society. New York City, March 11, 2013.

<sup>59</sup>Ibid.

<sup>60</sup>*Quadrennial Defense Review Report*, February 12, 2010. United States Department of Defense, Washington, DC. Retrieved from [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf): J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>61</sup>Department of Defense(2012): *Sustaining U.S. Global leadership: Priorities for the 21st Century Defense*, *The New Strategic Guidance*, Ob. cit

<sup>62</sup>T. Donilon: Ob. cit

hacia ellos. Esta, en lo fundamental, radica en la tenencia o no de armas nucleares, y su inclusión en la agenda sobre la proliferación y desarme nuclear. Tal valoración no descarta una atención particular a aquellos actores clave que constituyen potencias emergentes regionales, en especial en las esferas económico-productivas, y que puedan ser interlocutores esenciales de Estados Unidos como es el caso de Brasil y Sudáfrica.

En tal dirección, Estados Unidos de América singulariza, fuera de los BRICS, a la República de México e intenta elevar su perfil como interlocutor en el Hemisferio Occidental, dañado en el área diplomática después de los gobiernos panistas. En el segundo período de Obama las relaciones con México se enfocarán en lo económico con miras a un aumento de la competitividad de la región de América del Norte. Las interacciones entre ambos están definidas por una alta interdependencia económico-comercial por el TLCAN. Los asuntos de seguridad también son fundamentales por la cercanía geográfica y los problemas fronterizos relacionados con el narcotráfico, la trata y el contrabando de personas, el trasiego de armas y la capacidad de que la violencia desborde al Norte del Río Bravo.

El conflicto de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. entre la visión ideologizante de la llamada “promoción de la democracia” a la “americana” y el más pragmático de “defender sus intereses estratégicos” se hace muy evidente en la región del Medio Oriente Ampliado y África del Norte (MeNA). Esta zona, desde el punto de vista geopolítico y geo-económico, es la más volátil y propensa a provocar otra crisis internacional a mediano plazo.<sup>64</sup>

Para las monarquías de la región, paradójicamente las más cercanas aliadas de Estados Unidos de América,<sup>65</sup> la amenaza de que se produzca un “desbordamiento” de las consecuencias del proceso de transformaciones políticas, que han tenido lugar en las repúblicas (Egipto, Argelia, Túnez, Yemen y Siria) a raíz de la llamada “Primavera Árabe”, constituye un serio problema de seguridad nacional. La instauración de gobiernos liderados por partidos islámicos de tipo más o menos radical y de carácter anti-monárquico se percibe como una amenaza justamente para los estados que integran el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCEAG).<sup>66</sup> Esta agrupación de seguridad, apoyada por la OTAN, y, especialmente, por un creciente papel de Turquía, es estimada por Estados Unidos como central en el sostenimiento de la estabilidad de esta volátil región. En un contexto altamente fluido, la fragilidad de las

<sup>63</sup>Ibid.

<sup>64</sup>National Intelligence Council: *Global Trends 2030: A Transformed World*. NIC, DNI Office. December 2012; J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>65</sup>El 20% de las reservas de petróleo del mundo se encuentra en Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

monarquías en esa zona es valorada como problemática, pues, a mediano plazo, aún EE.UU. depende del petróleo del Golfo Arábigo Pérsico.<sup>67</sup>

Al mismo tiempo, un grupo de factores entre los que se destacan la grave situación socio-económica en la región, la posibilidad de que en los procesos electorales en las repúblicas del Medio Oriente Ampliado y África del Norte se mantenga y fortalezca la tendencia a elegir a los representantes de partidos islámicos, la ingobernabilidad en Libia, Yemen, Sudán, la crisis en Siria, el estancamiento del proceso negociador del conflicto israelí-palestino, la fragilidad e inseguridad en Irak y Afganistán, unido a la salida, en lo fundamental, de las tropas de combate de EE.UU. en este último, constituyen fuerzas motrices que sitúan a la región en el llamado “arco de crisis”.<sup>68</sup>

En este contexto, las respuestas y soluciones están sujetas a variables de incertidumbre difíciles de predecir, más allá de plantear que se aplicará una combinación de instrumentos del poderío nacional sin descartar el uso y amenaza del uso de la fuerza militar.

Tanto a nivel global como regional, el reto iraní es definido, por los Estados Unidos de América, como la mayor amenaza con alto nivel de riesgo para su política exterior y de seguridad, así como para la regional. Irán sigue desarrollando capacidades nucleares y constituye una de las mayores prioridades en el período que se analiza.<sup>69</sup> La opción militar está tomada en el caso de que Irán desarrolle armas atómicas, pero se intentará por todos los medios evitar su aplicación, al menos a gran escala. El recrudecimiento de las sanciones económicas y su adverso y multiplicador impacto interno, las campañas mediáticas y el aumento de transmisiones radiales, televisivas y satelitales, así como el empleo de las redes sociales se combinan con una fuerte presencia militar, todo lo cual se combina con una propuesta a la mesa de diálogo con pistola en la sien.

La alianza estratégica con el Estado Israelí y la política de Estados Unidos de América y sus aliados respecto a Irán hacen predecible la ocurrencia de eventos bélicos o probabilidad de su advenimiento, pues están creadas las condiciones objetivas y subjetivas que establecen el potencial para un conflicto que pudiera desembocar en otra guerra en la región y en la cual EE.UU. estaría directamente involucrado. Tal escenario, alternativo al negociador, cambia el contexto, papel de los actores clave, los factores y las consecuencias para esta región del mundo.

EE.UU. valora que a África subsahariana le caracteriza un alto nivel de inestabilidad, marcada por la violencia, la corrupción, los grupos

<sup>66</sup>National Security Strategy (2010): The United States White House, ob. cit; J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>67</sup>National Intelligence Council: *Global Trends 2030: A Transformed World*. Ob. cit.

<sup>68</sup>Atlantic Council: *ENVISIONING 2030: US Strategy for a Post-Western World*. A report of the Strategic Foresight Initiative at the Brent Scowcroft Center on International Security, 2013.

rebeldes y los grupos extremistas religiosos.<sup>70</sup> Sin embargo, y a pesar de reconocer un aumento de las tensiones socio-económicas, políticas, económicas, inter e intraétnicas y religiosas le otorga una relativa importancia geopolítica (Cuerno Africano) y geoeconómica (Golfo de Guinea y región de los Lagos).<sup>71</sup> Para EE.UU., Sudáfrica se mantiene como el país más importante en la región y es evaluada como poder continental emergente con fuerte incidencia y activismo en el G-20 y en las propuestas provenientes de los BRICS.

### **La proyección y prioridades de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos de América hacia América Latina y el Caribe**

Los conflictos en el Medio Oriente Ampliado, en particular en Siria, Irán, los vínculos estratégicos con Israel, la inestabilidad en Irak y Afganistán, el re-balance del eje de atención hacia la región Asia-Pacífico, las redefiniciones de sus relaciones con China, Corea del Norte y Rusia, así como su accionar en relación con Europa, entre otros, parecieran desplazar cualquier interés primario de Estados Unidos de América en el área del Hemisferio Occidental. A decir de la subsecretaria de Estado para el Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, la política exterior de EE.UU. “...tiene que afrontar primero las crisis, y en América Latina y el Caribe no hay problemas graves, no hay una guerra, como en Siria, no hay hambre, como en África o amenazas de terrorismo. Pero América Latina recibe un 40% de las exportaciones de EE.UU. y crea muchos puestos de trabajo en este país. No es una relación que genere titulares de prensa, pero está muy presente en la sociedad”.<sup>72</sup>

América Latina y el Caribe, dada su historia y proximidad geográfica, resultan actores esenciales en el proyecto de dominación del hegemon. En sus primeros cuatro años de mandato la política de la Administración demócrata de Barack Obama hacia la región se ha distinguido más por la continuidad que por los cambios, si se compara con el período de su predecesor George W. Bush. La política hemisférica se caracteriza por ser reactiva e incoherente, lo cual es valorado por algunos expertos como una desatención a la región. El ejemplo recurrente de análisis son las contradicciones en cuanto a las prioridades interamericanas, manifestadas en las dos últimas Cumbres de las Américas.

La promesa de un “nuevo comienzo” (*FreshStar*) en las relaciones interamericanas, declarado por Obama en la Cumbre de las Américas en

<sup>69</sup>J. R. Clapper: Ob. cit.

<sup>70</sup>National Intelligence Council: *Global Trends 2030: A Transformed World*. Ob. cit.

<sup>71</sup>J. R. Clapper: Ob. cit.

Trinidad Tobago en el 2009,<sup>73</sup> no se concretó y el Presidente llegó a la IV magna cita en Cartagena en el 2012 con razonamientos y propuestas que poco reflejaban los mayores desvelos de la región y donde, una vez más, las asimetrías de poder se evidenciaron.

Un problema esencial radica en la incompreensión de los Estados Unidos de América de los profundos cambios que han tenido lugar en la región y de la creciente importancia económica, política y diplomática de la emergencia de Latinoamérica y el Caribe en la escena internacional, cada vez más independiente del concierto con el Coloso del Norte, como lo atestigua la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Los heterogéneos procesos de cooperación e integración que tienen lugar en la región permiten espacios propios y aúnan fuerzas y voluntades que, si bien no están ajenos a discrepancias, establecen patrones y premisas propias en función de los intereses regionales y nacionales.

Estados Unidos de América califica como desiguales los esfuerzos para lograr organizaciones de integración regional efectivas y se cuestiona el surgimiento en el 2011 de la CELAC, entre otras cosas, por haber excluido a EE.UU. y a Canadá, e incluir a Cuba, la cual detenta la presidencia temporal en el 2013. Para obstaculizar ese consenso regional y entorpecer el criterio de independencia y autonomía, EE.UU. impulsa y activa los mecanismos interamericanos en el marco de la OEA, amén de sus propias contradicciones. En consecuencia, critica y trata de limitar el alcance del ALBA, impulsada por Venezuela, mientras que el Mercosur no aparece en su mira de atención. Aunque reconoce que la UNASUR detenta protagonismo en asuntos multilaterales y constituye un foro para coordinar posiciones y calmar tensiones en la región, se cuestiona su efectividad para la concertación,<sup>74</sup> a pesar de que EE.UU. enfrenta iniciativas del UNASUR de importancia singular como la creación de los Consejos de Defensa y el Económico-Social.

A estos organismos de integración de esencia latinoamericana y caribeña, EE.UU. contrapone mecanismos neoliberales como la propuesta del Acuerdo Estratégico TransPacífico de Asociación Económica (TPP), basado en un eje de gobiernos que cortan transversalmente el continente e incluye a México, Colombia, Chile y Perú, mientras Panamá y Costa Rica son observadores y aspiran a su incorporación. Esta viable propuesta se une a la fortaleza comercial de EE.UU. en América Latina y el Caribe, sustentada por los II acuerdos de libre comercio firmados con la región.

<sup>72</sup>A. Caño: “Cuba está cambiando”, *El País*, 12 de marzo de 2013.

<sup>73</sup>B. Obama: “Obama’s Summit of the Americas Press Conference”, April 19, 2009, Retrieved April 21, 2009, from [http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/04/19/obama\\_summit\\_americas\\_press\\_conference\\_96076.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2009/04/19/obama_summit_americas_press_conference_96076.html).

<sup>74</sup>J. R. Clapper: Testimony, Director of National Intelligence, before the Senate Select Committee on Intelligence “Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community”, January 31, 2012. Retrieved from <http://intelligence.senate.gov/120131/clapper.pdf>.

Justamente, en esta área Estados Unidos está muy bien posicionado y es, y será, a mediano plazo el mayor socio comercial del Hemisferio Occidental y la fuente inversionista extranjera más importante.

La mayor transformación de la política de EE.UU. hacia la región durante la Administración de Barack Obama se ha producido en la retórica, enfatizando más en la llamada “responsabilidad compartida” y en la denominada relación de oportunidades entre “socios”.<sup>75</sup>

Con un amplio alcance que le permiten justificar su injerencia en los asuntos internos, acceder a recursos naturales estratégicos y posicionarse en la región mediante un proceso de apoyo financiero que totalizó en el año fiscal 2012 mil 865, 319 millones de dólares,<sup>76</sup> los cuatro asuntos políticos prioritarios para EE.UU. en el Hemisferio Occidental, que abarca las áreas civiles y militares, son: 1-) la llamada promoción de oportunidades económicas y sociales; 2-) el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; 3-) el fortalecimiento efectivo de las instituciones democráticas y 4-) el aseguramiento de un futuro energético limpio.<sup>77</sup>

1) La llamada “promoción de oportunidades económico-sociales” en la región de América Latina y el Caribe, que ostenta el mayor nivel de desigualdad en el Mundo, se lleva a cabo a través de los siguientes programas: 1-) la “Iniciativa del Sendero de la Prosperidad” (*Pathway to Prosperity Initiative*),<sup>78</sup> en conjunto con la Red Interamericana de Protección Social de la Organización de Estados Americanos; 2-) la iniciativa de formación educacional en EE.UU. y de estudiantes de ese país en América Latina y el Caribe, llamado a cautivar el alma y los corazones de las nuevas generaciones, que se inició en el 2011 bajo el programa “Intercambios Educativos para el siglo XXI: Los 100 000 Fuertes en las Américas y La Ciencia sin Frontera” (*Educational Exchanges for the 21st Century: 100,000 Strong in the Americas and Science without Borders*);<sup>79</sup> 3-) la recién creada, después de la Cumbre de Cartagena, Red de Pequeños Negocios de las Américas (*Small Business Network of the Americas-SBNA*);<sup>80</sup> 4-) el programa financiado con fondos públicos y privados

<sup>75</sup>U.S. Department of State: Arturo Valenzuela, Assistant Secretary of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, “U.S.-Latin American Relations: A Look Ahead”, January 6, Washington D.C., 2011; R. S. Jacobson: U.S. Department of State, Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, “Remarks to the 42nd OAS General Assembly,” June 4, 2012.

<sup>76</sup>Peter J. Meyer and Mark P.Sullivan: *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2013 Appropriations*, CRS Report for Congress, R42582, 2012 p. 42.

<sup>77</sup>U.S. Department of State: Arturo Valenzuela, Assistant Secretary of State, Bureau of Western Hemisphere Affairs, “U.S.-Latin American Relations: A Look Ahead”, Ob. cit.

<sup>78</sup>Los países que participan son: Belice, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. U.S. Department of State: “Pathways to Prosperity in the Americas, Fact Sheet”, October 22 2012. Retrieved Noviembre 7, 2012, from <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/199459.htm>.

<sup>79</sup>White House, Office of the Press Secretary: “Fact Sheet: Educational Exchanges for the 21st Century: 100,000 Strong in the Americas and Science without Borders”, April 9, 2012. Retrieved Abril 15, 2012, from <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/09/fact-sheet>.

<sup>80</sup>U.S. Department of State: “Small Business Network of the Americas,” Fact Sheet, September 14, 2012. Retrieved from <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/197743.htm>.

destinado a la mujer-empresaria de pequeños y medianos negocios (*Women’s Entrepreneurship in the Americas-WEAmericas*);<sup>81</sup> y 5-) El programa creado por USAID dirigido a “bajar costos y encontrar soluciones efectivas al desarrollo en la región”, que se titula Fondo de Innovación de las Américas (*Innovation Fund of the Americas*). En los últimos cinco años en América Latina y el Caribe los países que mayores fondos monetarios han recibido por concepto de asistencia de EE.UU. han sido por orden Colombia, Haití, México, Guatemala, Perú y Honduras.<sup>82</sup> En estas acciones Haití es una preocupación en tanto puede ser un emisor de oleadas migratorias descontroladas por su vulnerabilidad e inestabilidad socio-económica, política y la ausencia de mecanismos e infraestructuras que permitan, incluso en casos de desastres naturales y epidemias, controlar complejas situaciones en la frontera Sur de EE.UU.

2) La mayor injerencia y militarización de la región por parte de EE.UU. tiene lugar en función de la segunda prioridad, titulada: fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Esta se centra en la llamada lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos, la batalla contra la violencia, los homicidios, la corrupción y la necesidad de reducir los altos niveles de criminalidad. Se estima que estos fenómenos minan la estabilidad y la institucionalidad, para lo cual EE.UU. impulsa mecanismos de control subregionales, impone la presencia de la DEA, otorga asistencia del Departamento de Defensa y otras agencias<sup>83</sup> e implementa los programas de la llamada ayuda internacional al desarrollo, patrocinados por USAID.<sup>84</sup> El acento recae en México, Centro-América, Colombia y la región del Caribe.<sup>85</sup> México es la mayor preocupación de seguridad para EE.UU. como se mencionó con anterioridad. El nivel de empoderamiento de los carteles de la droga y del tráfico de armas en México tiene repercusiones que desbordan la situación altamente compleja de la frontera Sur de EE.UU. con implicaciones graves para la seguridad en su territorio continental. Acorde con el informe de Amenazas Globales, presentado por el Director de Inteligencia Nacional las tendencias actuales en el tráfico de drogas podrían “debilitar aún más” la seguridad ciudadana en América Central, que ya presenta una de las mayores tasas de homicidios en el planeta y cuyas instituciones “corruptas y débiles promueven entornos permisivos para actividades criminales, limitan libertades democráticas,

<sup>81</sup>U.S. Department of State: “Women’s Entrepreneurship in the Americas (WEAmericas)”, Fact Sheet, October 16, 2012. Retrieved from <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/10/199202.htm>.

<sup>82</sup>Peter J. Meyer and Mark P.Sullivan: ob. cit., p. 7.

<sup>83</sup>Nos referimos a paquetes de ayuda que se reciben de agencias del Departamento de Defensa, así como de los proyectos de la Inter-American Foundation, the Millennium Challenge Corporation, y los cuerpos de paz.

<sup>84</sup>Peter J. Meyer and Mark P.Sullivan: ob. cit.,

<sup>85</sup>W. R. Brownfield: *Testimony at Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Statement Before the Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs of the House Appropriations Committee*, March 29, 2012.

alientan la corrupción sistémica y retrasan la recuperación”.<sup>86</sup> Según Clapper, el estancamiento económico, las altas tasas de crímenes violentos, la impunidad y las maniobras de partidos gobernantes para consolidar poder al manipular instituciones democráticas son los principales retos que enfrentan las naciones del Hemisferio Occidental.<sup>87</sup> El tema del narcotráfico se complica por la existencia de una gran fricción entre Estados Unidos y un grupo de países del área en cuanto al debate actual sobre la pertinencia de las políticas antidrogas, la perenne dicotomía entre demanda y oferta y la legalización o no de un grupo de ellas, que cuestiona el mecanismo militarista como articulador de la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos. Por el momento, y, a mediano plazo, se mantiene la filosofía de la securitización de estas relaciones, la cual se implementa en lo fundamental mediante: 1-) La Iniciativa Mérida; 2-) La Iniciativa de Seguridad Regional de Centro-América (*Central America Regional Security Initiative-CARSI*);<sup>88</sup> 3-) La Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Security Initiative-CBSI*);<sup>89</sup> y 4-) la Iniciativa Estratégica de Desarrollo en Colombia (*Colombia Strategic Development Initiative-CSDI*). Esta última intenta alinear los fondos de ayuda de EE.UU. del Plan Colombia con el fortalecimiento del estado colombiano en regiones remotas, pero estratégicas, y contiene un fuerte componente de contrainsurgencia, apoyado por sus bases militares. La resultante positiva de las conversaciones de paz entre la guerrilla y el gobierno colombiano podría apoyar *el inicio de una desmilitarización en ese país*, el cual ha recibido como parte del Plan Colombia 8 mil millones de dólares del 2000 al 2012.<sup>90</sup> Al mismo tiempo, es necesario destacar que EE.UU. dispone de un tejido de acuerdos bilaterales con la mayoría de los países de la región para realizar conferencias, cursos de entrenamiento, y ejercicios militares combinados y conjuntos bajo la égida del Comando Sur.

3) Una fuerte canalización de fondos monetarios a la región, provenientes tanto del presupuesto del Departamento de Estado, como de Defensa y las agencias, se dirige a la llamada “Gobernabilidad Democrática”. Los elementos que conforman este eje se sintetizan en tratar de debilitar y provocar divisiones entre los gobiernos de Nuestra América y sus diversos procesos políticos. La máxima se dirige a comparar y demonizar a

<sup>86</sup>J. R. Clapper: *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Select Committee on Intelligence*. Director of National Intelligence, Ob. cit.

<sup>87</sup>Ibid.

<sup>88</sup>Los fondos otorgados a la Iniciativa de Seguridad Regional de Centro-América (CARSI) por años fiscales han sido: 2011: 101.5 millones, 2012: 105.0 millones, 2013: 107.5 millones. Véase: CRS Report R42582, U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2013 Appropriations, by Peter J. Meyer and Mark P. Sullivan.

<sup>89</sup>Los fondos otorgados a la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI) por años fiscales han sido: 2011: 77.4 millones, 2012: 64.0 millones, 2013: 59.0 millones. Véase: CRS Report R42582, U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY2013 Appropriations, by Peter J. Meyer and Mark P. Sullivan.

<sup>90</sup>M. P. Sullivan: “Latin America and the Caribbean: Key Issues for the 113th Congress”, CRS Report for Congress, R42956. Congressional Research Service, February 8, 2013.

las naciones que han electo lo que EE.UU. denomina líderes populistas, e incluso autoritarios, en procesos democráticos. Para contrarrestarlos, EE.UU. define como cardinal el apoyo a las fuerzas opositoras de estos gobiernos mediante la canalización de fondos de manera directa e indirecta para las campañas políticas, la impartición de entrenamientos, conferencias, talleres, seminarios y cursos frontales, en plataformas digitales y “on line”, los cuales enfatizan los criterios estadounidenses democráticos referentes “al respecto a la ley, la creación de consensos ciudadanos, la educación en temas de derechos humanos, la civilidad en la competencia política, la buena gobernanza y el respecto a los derechos de asociación, libertad de expresión, prensa, *internet* en una fórmula a la carta y a la americana”.<sup>91</sup> En esta línea sitúan a las repúblicas de Venezuela<sup>92</sup>, Ecuador, Bolivia y Nicaragua en contraposición con el resto del continente. En correspondencia, las relaciones políticas de EE.UU. con estos últimos son más formales que fluidas, aprovechando las ventajas económicas y aplicando estrategias, abiertas y encubiertas, para neutralizar los procesos progresistas que ejecutan estos gobiernos. En esta ecuación el fallecimiento del Comandante Presidente Hugo Rafael Chávez Fría constituye un factor de primer orden, y el caso Venezuela pudiera devenir en el test de la Administración de Obama y las relaciones con América Latina. La ya complicada relación que se manifestó en las dos últimas cumbres de las Américas en torno a la ausencia de Cuba, entre otros temas, se vuelve a poner a prueba alrededor ahora de la continuidad y la legitimidad de la Revolución Bolivariana y la política de EE.UU. hacia este país, sobre todo en el área político-diplomática.

4) La cuarta prioridad denominada aseguramiento de un futuro energético limpio tiene lugar a través de acciones bilaterales y multilaterales de la Sociedad de las Américas para los Temas Energéticos y Climáticos (*Energy and Climate Partnership of the Americas-ECPA*). Por un lado, intenta neutralizar el impacto de Petrocaribe y el ALBA en la región, pero al mismo tiempo, estimula propuestas en el área de investigación y desarrollo para impulsar de manera conjunta la generación de energía limpia, avanzar en lo referente a la seguridad energética, mitigar los efectos del cambio climático, proteger el medio ambiente, y promover la reducción de emisión de gases perjudiciales.

En la región de América del Sur, Brasil constituye una prioridad para EE.UU., pero su política aún no se adapta a lidiar con otro interlocutor regional emergente con impacto global, liderazgo en el diálogo Sur-Sur,

<sup>91</sup>R. Jacobson: U.S. Department of State, “U.S. Policy Toward the Americas: The Summit and Beyond,” Remarks by Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs May 11, 2012.

<sup>92</sup>Los fondos públicos de asistencia a las ONG y grupos en Venezuela son de 5 millones en los años fiscales 2011 y 2012. Véase: CRS Report R42582, Ob. cit.

y parte activa del G-20 y los BRICS. Brasil ha manifestado posiciones e intereses francamente divergentes con Estados Unidos en mecanismos de concertación internacional del nivel de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio, y su posición contraria a la política de EE.UU. hacia Cuba ha sido muy coherente. El empuje de la economía de Brasil, considerada la séptima a nivel mundial, constituye un imán para las inversiones y exportaciones de EE.UU., el cual intenta, a pesar de la reticencia del Gigante del Sur, negociar un acuerdo de libre comercio, sobre todo después que conversaciones en ese sentido están teniendo lugar con México. Considerada una relación en construcción Brasil y Estados Unidos, de manera pragmática, mantienen 25 diálogos bilaterales en las áreas de defensa y seguridad, comercio, finanzas, energía, ciencia, tecnología y asuntos multilaterales, pero una alianza estratégica entre los dos no se materializa a mediano plazo.<sup>93</sup>

En cuanto a la incidencia y amenazas de potencias extrarregionales en el Hemisferio Occidental, EE.UU. construye amenazas y advierte su preocupación sobre una supuesta expansión de las actividades de Irán y Hezbolá en la región, lo cual, en el plano político estratégico valora como un área fértil para fortalecer puntos de encuentro político e ideológico con varios países latinoamericanos, en particular Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Cuba, y Ecuador. La interpretación de los hacedores de política radica en que a Irán les es útil este tipo de relaciones con el propósito de reforzar el “bando de la resistencia” bajo su liderazgo y romper el cerco diplomático, político y económico, tejido alrededor de un grupo de medidas aprobadas e impulsadas por EE.UU. de manera unilateral y concertada.<sup>94</sup> Acorde con EE.UU. es necesario dar seguimiento a las relaciones económicas de Irán con los países latinoamericanos y su potencial colaboración en áreas del petróleo y energía, “medio que pudiera servirle para esquivar las sanciones que se le han impuesto”.<sup>95</sup> La firma por parte del Presidente Barack Obama el 29 de diciembre del 2012 de la Ley para Contrarrestar a Irán en el Hemisferio Occidental (*Countering Iran in the Western Hemisphere Act*) constituye una muestra de la prioridad que EE.UU. le presta a este asunto como amenaza potencial a sus intereses.

En cuanto a las actividades comerciales e inversionistas en el Hemisferio Occidental se reconoce que la República Popular China no constituye

<sup>93</sup>L. R. Einaudi: “Brazil and the United States: The Need for Strategic Engagement,”. *Strategic Forum*, 266, March 2011, p. 10.

<sup>94</sup>Hearing of the House Foreign Affairs Committee: Chaired by: Representative Ileana Ros-Lehtinen (R-FL). Witnesses: Norman Bailey, President, Institute for Global Economic Growth and former mission manager for Cuba and Venezuela, Office of the Director of National Intelligence; Michael Braun, Managing Partner, Spectre Group International LLC. 2172 Rayburn House Office Building, Washington, D.C.; and Former Chief of Operations of the Drug Enforcement Administration; Michael Shifter, President, Inter-American Dialogue; Jose Azel, Senior Scholar, Institute for Cuban and Cuban-American Studies, University of Miami, February 2, 2012.

<sup>95</sup>Ibid.

una amenaza para EE.UU., el cual conserva la primacía en esta esfera y se fortalecerá con la iniciativa del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP).<sup>96</sup> A pesar de un aumento de las relaciones comerciales de China con la región en particular con Brasil y Chile, se mantiene la tendencia de que América Latina representa sólo el 4% del comercio chino a nivel mundial, mientras que el comercio con América Latina para Estados Unidos representa aproximadamente un 21%.<sup>97</sup>

Las relaciones con Argentina y particularmente en relación con la demanda respecto a las Islas Malvinas es un asunto que de manera pública el gobierno de los EE.UU. evade, pero su accionar histórico ha favorecido la posición del gobierno de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, aliado estratégico y probablemente el más importante.

Aunque de bajo perfil, los países prioritarios de la región de América Latina y el Caribe en términos de considerarlos como diversas fuentes de amenazas de estabilidad con implicaciones para Estados Unidos, son en primer lugar Cuba, le sigue Venezuela, particularmente, EE.UU. presta atención a la situación económica, las políticas petroleras y los cambios o continuidades de las políticas tanto domésticas como externas que fueran impulsadas por el fallecido Comandante Hugo Chávez y Bolivia. En los casos del Ecuador y Nicaragua, así como la Argentina, y a pesar de las contradicciones entre estos gobiernos y la política de Estados Unidos, las declaraciones y retóricas son muy cautelosas por parte de la Administración de Barack Obama.

### **A manera de conclusiones: ¿Qué se puede esperar en las relaciones Cuba-EE.UU.?**

La construcción de amenazas y pretextos para la consecución de los objetivos de la política exterior de EE.UU. es una constante histórica que ha estado presente en el conflicto Cuba-EE.UU. desde antes de la intervención y la ocupación de la Isla en 1898.

Por ende, si la Administración de Barack Obama decide mantener o incrementar los niveles de confrontación entre ambas naciones, —a través de declaraciones infundadas que sitúen a Cuba como actor de riesgo en cualquiera de las áreas que considera prioridad<sup>98</sup> como pudieran ser, entre otras, la amenaza de ataques a su territorio o a sus fuerzas armadas, al ciberespacio, así como un supuesto involucramiento en actividades

<sup>96</sup>Hearing Before the Subcommittee on the Western Hemisphere. The Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. *The New Challenge: China in the Western Hemisphere*, June 11, 2008.

<sup>97</sup>Assistant Secretary Jose W. Fernandez: *Bureau of Economic and Business Affairs, Remarks Economics becomes the Centerpiece of 21st Century US Foreign Policy*, Miami, FL, United States., September 18, 2012.

<sup>98</sup>J. R. Clapper: *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Select Committee on Intelligence*. Director of National Intelligence, Ob. cit.

vinculadas al terrorismo, a la proliferación de armas de destrucción masiva, al crimen global transnacional, o a la promoción de una oleada migratoria masiva y desordenada que afecte su frontera Sur, o a cualquier otra contingencia— aunque improbable, constituye una variable de alto riesgo con gran impacto para la seguridad nacional cubana.

Sin embargo, y dada las condiciones objetivas y subjetivas, así como los intereses nacionales de los dos actores Estados-Naciones, a lo cual se suma el actual contexto regional hemisférico, opinamos, que, por el contrario, existen un grupo de factores de carácter objetivo que facilitarían una mejor comunicación entre Cuba y EE.UU. Tal contexto incorpora en el análisis el hecho de que ambos países, desde el punto de vista de su interacción en el ámbito del sistema de relaciones internacionales, tanto desde el punto de vista mundial como a nivel regional, se encuentran inmersos en la readecuación de sus protagonismos, a pesar de la asimetría en sus capacidades de influencia y sus objetivos políticos.

Más allá de las asimetrías de poder, la intención de cambiar el régimen cubano por parte del gobierno de EE.UU. es de carácter estratégico. En este marco de análisis puede predecirse que, a pesar del peso que aún tienen los legisladores federales de origen cubano, los cuales apuestan a una política de hostilidad en toda línea, el criterio más pragmático de la Administración de Barack Obama y los miembros de su nuevo gabinete podría imponerse. La conformación de la política hacia Cuba podría tomar más en consideración los intereses más generales de política exterior de Estados Unidos de América bajo una forma balanceada, que trate de combinar más los objetivos globales y regionales.

Sobre esa base, la política de EE.UU. hacia Cuba podría sufrir modificaciones a partir del entendido de que las medidas unilaterales punitivas afectan sensiblemente sus intereses, sin la obtención de los resultados esperados, y la interpretación de que las transformaciones y la actualización del modelo económico cubano pueden ser capitalizados a su favor. De esta manera el director de Inteligencia Nacional, James Clapper,<sup>99</sup> señala que “Cuba continúa de manera cautelosa con reformas económicas, cuyo fin radica en disminuir el papel directo del gobierno en la misma y diversificar las relaciones comerciales”, y destaca que “una prioridad para los líderes cubanos consiste en garantizar que la reforma económica no incremente la presión para una apertura política o mayores derechos individuales”.<sup>100</sup> Contradictoriamente, y al referirse a la reforma migratoria cubana que entró en vigor en enero del 2013, Clapper indicó que sólo ha producido un “incremento modesto de visas estadounidenses” y

<sup>99</sup>Ibid.

<sup>100</sup>Ibid.

que los países de la región tampoco han detectado un incremento en los ingresos de ciudadanos cubanos.<sup>101</sup>

La implícita interpretación de que la economía cubana puede caer en otra crisis también se asocia al fallecimiento del Presidente de Venezuela y se expresa que “Con la muerte de su principal benefactor Hugo Chávez, los líderes cubanos están tratando urgentemente de atraer socios con inversión extranjera e incrementar su acceso a divisas duras y crédito externo”. Las medidas económicas, tales como expandir el empleo por cuenta-propia, permitir la venta de vehículos e inmuebles y autorizar el arrendamiento de tierras estatales a campesinos son evaluadas como “populares” pero se concluye que “no han producido mucho crecimiento”.<sup>102</sup> De esta forma, destaca que “la fuerte represión de protestas pacíficas y un incremento en los arrestos de corta duración indican que los cambios económicos no estarán atados a cambios políticos”.<sup>103</sup>

Los posibles cambios tácticos en los próximos tres años de la Administración Obama hacia Cuba no implican variaciones fundamentales en la aplicación del poder suave a corto y mediano plazo. Por el contrario, la apuesta es a profundizar en esta línea e implotar el sistema, aprovechando la emergencia de nuevos actores económicos y sociales cubanos, estableciendo divisiones profundas entre el gobierno y el pueblo, aprovechando las brechas en las disparidades socio-económicas, generacionales, raciales, étnicas y de género. De hecho en el referido informe de la Comunidad de Inteligencia, su director destaca que “la dura sentencia contra Alan Gross por facilitar conexiones sin censura a través del internet demuestra la sensibilidad del régimen de Castro respecto al acceso del público a las tecnologías y la información fuera de su control”.<sup>104</sup>

Los instrumentos ideológicos, informacionales y culturales, así como la canalización de fondos monetarios de manera pública o encubierta para apoyar grupos y sectores con mayor o menor nivel de organización, así como a individuos, que se definen contrarios a los principios y programas de la Revolución Cubana o se fabriquen como actores “vulnerables” y susceptibles a ser utilizados en función de sus intereses serán priorizados. Asimismo, se seguirá esgrimiendo la carta de la solución biológica del liderazgo histórico como el momento de inflexión necesario para realizar los “cambios” que “apoyen la transición pacífica” en Cuba. Estas acciones constituyen riesgos para la República de Cuba, y la política de EE.UU. hacia la Isla constituye su mayor reto estratégico.

No obstante, el sentido común y las nuevas condiciones, tanto internacionales, como domésticas en las dos naciones, más allá de los

<sup>101</sup>Ibid.

<sup>102</sup>Ibid.

<sup>103</sup>Ibid.

<sup>104</sup>Ibid.

simbolismos y la personalización de las políticas, señalan la exigencia de convenir tanto problemas bilaterales, regionales, internacionales como transnacionales en diferentes áreas de interés común. Para ello es imprescindible que ambos gobiernos demuestren una voluntad política negociadora e inteligente que tome en cuenta los intereses y la seguridad de ambos países, así como la regional, su historia, y vocación independentista, que facilite encontrar fórmulas que abran espacios de convivencia racional, a pesar del conflicto, en las relaciones Cuba-Estados Unidos en el Siglo XXI.

Al respecto, se debe considerar que Cuba, la cual atraviesa con espíritu renovador por importantes transformaciones y la actualización del modelo económico, ha declarado en reiteradas ocasiones su *“sincera voluntad de solucionar definitivamente el diferendo con Estados Unidos, a partir de un diálogo respetuoso, entre iguales, sobre cualquier asunto, sin menoscabo para su independencia, soberanía y autodeterminación”*.<sup>105</sup> Al mismo tiempo, ha declarado su empeño político de profundizar el proceso irreversible de normalización de las relaciones de la migración cubana con su Patria,<sup>106</sup> para lo cual se han aprobado nuevas regulaciones en el tema migratorio<sup>107</sup> y en el área de las comunicaciones telefónicas con EE.UU., decisiones que podrían considerarse agentes de cambio en las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos.

Conversaciones respetuosas y sin precondiciones con la mayor de las Antillas le permitirían a Barack Obama en el segundo mandato de su Administración instaurar un legado de futuro en las relaciones con América Latina y el Caribe. En la fórmula costos-beneficios, y, quizás, por primera vez en muchos años, este tipo de proceso anticipa para el primer Presidente afro-americano en la historia de los Estados Unidos de América más ventajas que perjuicios.

Por el momento, durante el Segundo Mandato de Barack Obama, las relaciones se encuentran congeladas. Se ha mantenido la suspensión de las conversaciones migratorias y la República de Cuba permanece en las cinco listas ignominiosas, construidas unilateralmente por el gobierno de los EEUU, para la justificación política del aumento del antagonismo en una franca política de agresión imperial a tenor con el dogma del cambio de régimen, en la cual destaca la de país patrocinador del

<sup>105</sup>Raúl. Castro Ruz: “No tenemos derecho a equivocarnos”, Intervención del Presidente Raúl Castro en la Asamblea Nacional del Poder Popular, 20 de diciembre de 2009. Retrieved diciembre 22, 2009, from <http://www.cubadebate.cu/opinion/2009/12/20/discurso-de-raul-castro-en-la-asamblea-nacional/#comments>.

<sup>106</sup>R. Castro Ruz: “Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en el Séptimo Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular”, 1ro. de agosto de 2011. Retrieved agosto 3, 2011, from <http://www.cubadebate.cu/raul-castro-ruz/2011/08/01/discurso-de-raul-en-la-asamblea-nacional/>

<sup>107</sup>CONSEJO DE ESTADO: DECRETO-LEY No. 302 MODIFICATIVO DE LA LEY No. 1312, “LEY DE MIGRACIÓN” DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 1976. Gaceta Oficial de la República de Cuba, 1357-1387. octubre 16, Año CX, 2012.

terrorismo. Un paso singular con una incidencia positiva sería una re-evaluación por parte del Departamento de Estado sobre la pertinencia de Cuba a esta lista, lo cual, desde el punto de vista histórico, repararía un craso error, y, simultáneamente, enviaría una seria señal al mundo de que EE.UU. no trivializa un asunto de preocupación internacional de envergadura como es el tema del terrorismo.

En el primer mandato, las disposiciones ejecutivas aprobadas por Barack Obama en relación con la política hacia Cuba, particularmente las del 2009<sup>108</sup> y el 2011,<sup>109</sup> fueron limitadas pero positivas, y se adscribieron a lo permitido por la Ley para la Democracia Cubana de 1992. En lo fundamental, estas provisiones estuvieron más dirigidas al electorado de origen cubano radicado en el sur de la Florida, que a “una modificación de política hacia el gobierno cubano”. El restablecimiento de los vínculos familiares entre los migrantes o personas de origen cubano y la Isla demostró ser un paso inteligente,<sup>110</sup> pues la resonancia político-electoral de esas regulaciones constituyó un factor que influyó en que el Presidente ganara, como ningún otro candidato demócrata, una relevante porción del voto cubano-americano en el estado de la Florida. Obama capturó entre un 40 y un 49%<sup>111</sup> de ese sufragio, el cual, más allá de las diversas estadísticas, marca un evento de cambio con una potencial impronta para la instauración de una nueva dinámica en las relaciones Cuba-EE.UU., pues los comicios presidenciales de 2012 marcan el retorno del tema Cuba a la agenda de política exterior después de haber sido una variable electoral de la política interna estadounidense desde la década de los años 90. En cuanto a avanzar en una agenda negociadora entre ambos gobiernos poco se ha avanzado y las expectativas son muy altas para este segundo mandato.

Las razones son múltiples, pero entre ellas destaca la idea de que los segundos mandatos suelen ser percibidos como de mayores oportunidades en la configuración de determinados legados para los Presidentes en funciones, y que de todas las zonas geográficas mundiales, hoy América Latina y el Caribe y un total viraje en las relaciones con Cuba brindan las mejores opciones a Barack Obama para declarar una ganancia temprana (*earlywin*) en los dos primeros años de su segundo mandato. Además, durante el 2013-2014 el Presidente no estará sujeto a las presiones de los

<sup>108</sup>15 C.F.R. § 746.2(b)(2). (2009).

<sup>109</sup>76 Fed. Reg. 5072 (January 28, 2011).

<sup>110</sup>Nos referimos a que se autorizaron los viajes a familiares cercanos, la eliminación de los límites a la frecuencia y duración de esas visitas, la ampliación del envío de remesas y la eliminación de las limitaciones al monto y la frecuencia de su envío, entre otras.

<sup>111</sup>Acorde con los datos de las encuestas a pie de urnas, el voto Cubano-americano en la Florida en el 2012 se comportó acorde con Fox News; ABC News, NBC News y Pew un 49% por Obama y un 47% a favor de Romney. Por su lado, el Miami Herald y el New York Times declaraban que Obama se alzó con un 47% y Romney con un 50%. Otros estimados, particularmente, el Wall Street Journal y la encuestadora Bendixen&Amandi Internacional argumentaron que Obama alcanzó el 48%, y Romney el 52%. Por su lado, la cifra más conservadora la declaró Reuters: Obama 40%- Romney 60%.

asesores de campaña de los eventuales contendientes de su partido con miras a los comicios del 2016, y, por ende, su marco de acción es más amplio.

Las limitadas pero positivas experiencias de cooperación que existen en la actualidad entre los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos de América como resultado de las conversaciones sistemáticas entre los mandos militares y cubanos en la zona de la Base Naval de Guantánamo, de la interacción puntual entre el Servicio de Guarda Costas y los mandos del Ministerio del Interior, particularmente con las Tropas Guarda Fronteras, así como en acciones conjuntas de carácter humanitario y atención de salud después de catástrofes naturales como las llevadas a cabo a raíz del terremoto en Haití pronostican de manera objetiva la viabilidad de oficializar y regularizar los beneficios mutuos.

Por eso concebimos que, sí hay voluntad política, existe un abanico de oportunidades para que los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos conversen y establezcan mecanismos de cooperación con beneficios mutuos, recíprocos, estables, comprobables, equilibrados y concebidos en pie de igualdad y sin sombra para la soberanía y la autodeterminación de ambas naciones. Justamente, Cuba, sin descartar la colaboración en otras esferas, concretamente ha venido proponiendo al gobierno de los Estados Unidos de América negociar acuerdos bilaterales en las áreas de la lucha contra el terrorismo, el enfrentamiento y prevención de los delitos transnacionales del contrabando y tráfico de personas, así como la completa regularización de las relaciones migratorias, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos y la protección ecológico-ambiental y de los mares comunes.

Igualmente, sería muy positivo rescatar sin precondiciones ni vínculos ficticios, las conversaciones bianuales de carácter migratorio establecidas en los acuerdos suscritos en 1994 y en el memorándum de entendimiento de 1995, suspendidas unilateralmente por el gobierno de EE.UU., así como las relacionadas con el establecimiento del correo postal directo.<sup>112</sup>

Además, de inmediato, y, paralelamente, sin fórmulas preconcebidas y donde el *quid pro quo* no tiene cabida, amerita establecer un diálogo de carácter realista sobre el tema del subcontratista estadounidense Alan Gross, el cual cumple sentencia de cárcel en Cuba y, que, a su vez, considere las preocupaciones humanitarias del gobierno cubano vinculadas al caso de los cinco cubanos antiterroristas prisioneros en EE.UU.<sup>113</sup>

<sup>112</sup>B. Rodríguez Parrilla: Discurso ante la Asamblea General de la ONU. Noviembre 13, 2012. Retrieved Noviembre 13, 2012, from <http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/11/13/canciller-cubano-en-onu-el-presidente-obama-tiene-la-oportunidad-de-inici>

<sup>113</sup>J. Vidal Ferreiro: Statement by Josefina Vidal, Head for United States affairs at the Ministry of Foreign Affairs. Diciembre 5, 2012. Retrieved Diciembre 6, 2012, from <http://www.cubaminrex.cu/english/Statements/Articulos/StatementsMINREX/2012/StatementbyJosefina.html>

La combinación de estas oportunidades para moverse hacia un empeño negociador en el segundo mandato se potenciaría con una demostración objetiva y plausible de la voluntad política del Presidente de EE.UU. La Administración puede emitir una serie de órdenes ejecutivas y regulaciones administrativas que facilitaría las posibilidades de un diálogo serio y constructivo, y en consecuencia, un legado histórico al cambiar la ecuación de hostilidad sobre la cual se han asentado los vínculos por más de 54 años.

Sin tener la intención de enumerar todas las opciones y alternativas posibles, a través de órdenes ejecutivas y regulaciones administrativas hoy se podría:

1. Eliminar a la República de Cuba de todas las listas ignominiosas unilateralmente construidas por el gobierno de los EE.UU. Iniciar este proceso quitándola de la que, irrespetuosamente, la define como país patrocinador del terrorismo.<sup>114</sup>

2. Establecer una comisión bipartidista que evalúe en función del interés nacional de los Estados Unidos de América la actual política del gobierno hacia Cuba y esboce una hoja de ruta para el restablecimiento de relaciones respetuosas, sin sombra para la soberanía y la autodeterminación de Cuba y los Estados Unidos de América.

3. Instruir a los representantes de EE.UU. en las instituciones financieras internacionales que no veten el otorgamiento de créditos u otras facilidades financieras a la República de Cuba.<sup>115</sup>

4. Eliminar la prohibición del uso del dólar en las transacciones internacionales de Cuba, y anular las presiones a los bancos de terceros países para que suspendan sus operaciones o se nieguen a realizar transacciones relacionadas con la Isla, independientemente de que estas sean en dólares estadounidenses o no.<sup>116</sup>

5. Permitir a las subsidiarias extranjeras de compañías estadounidenses en terceros países realizar determinadas transacciones con Cuba en las áreas de los servicios financieros, seguros e inversiones.<sup>117</sup>

6. Emitir licencias que autoricen a las embarcaciones de terceros países que hayan transportado mercancías a Cuba o pasajeros hacia o desde la Isla a tocar puerto estadounidense después de haberse involucrado en

<sup>114</sup>Véase: Sección 6 (j) 4 de la Ley de Administración de las Exportaciones de 1979. 50 U.S.C. App & 2401 et seq. La ley de Administración de las Exportaciones de 1979 expiró el 21 de agosto de 2001, pero sus prescripciones legales en cuanto a la autoridad presidencial y el control de las exportaciones se mantienen a través de la aplicación de la Ley Internacional de Poderes Económicos de Emergencia de 1977 (International Emergency Economic Powers Act-IEEPA, Title II of P.L. 95-223, 91 Stat. 1626. 50 U.S.C. App 1701-1707) Esa ley también enmendó la Ley de Comercio con el Enemigo (Trading With the Enemy Act of 1917-TWEA), y limitó la autoridad presidencial a tiempos de guerra pero le permitió al Presidente continuar ejerciendo la autoridad de emergencia nacional respecto al bloqueo contra Cuba (Sección 5 b).

<sup>115</sup>Code of Federal Regulations, 31 C.F.R. Part 515 (2012).

<sup>116</sup>Ibid.

<sup>117</sup>Ibid.

transacciones en puertos cubanos para que no deban esperar la penalización de los 180 días.<sup>118</sup>

7. Restaurar la categoría de viajeros invitados de manera completa por parte del gobierno cubano (*Fullyhosted*).<sup>119</sup>

8. Expandir sustancialmente los viajes de los estadounidenses y extranjeros residentes en EE.UU., mediante una interpretación amplia que permita el otorgamiento de licencias generales para todas las categorías de viajes establecidas por ley.<sup>120</sup>

9. Consentir los viajes a Cuba, mediante licencias generales, a los estadounidenses y extranjeros residentes en EE.UU. para participar en talleres, conferencias, simposios e intercambios, organizados por entidades cubanas.<sup>121</sup> Eliminar los límites a los gastos asociados a los viajes, como alojamiento, alimentación y transportación local, que los estadounidenses y cubanos residentes en EE.UU. pueden realizar cuando visitan a Cuba.<sup>122</sup>

10. Aprobar que los viajeros que visiten a Cuba compren productos cubanos y puedan llevarlos a EE.UU. para su uso personal o como regalos.<sup>123</sup>

11. Autorizar el servicio aéreo regular de EE.UU. a Cuba y permitir a las líneas aéreas cubanas ofrecer servicio aéreo regular a viajeros estadounidenses. Suprimir la prohibición a las empresas cubanas para participar en la transportación de visitantes de EE.UU. hacia y desde Cuba, o de visitantes de Cuba hacia y desde EE.UU.<sup>124</sup>

12. Licenciar a las compañías aseguradoras estadounidenses la emisión de seguros internacionales a compañías de terceros países que no excluyan los riesgos en Cuba, ya sea a través de sus oficinas en EE.UU. o de subsidiarias en terceros países.<sup>125</sup>

13. Consentir formas más amplias de colaboración en el desarrollo, comercialización y suministro de medicinas y productos biomédicos de origen cubano, como, por ejemplo, inversiones directas de compañías de EE.UU. y negocios mixtos.<sup>126</sup>

14. Licenciar la importación de medicinas y productos médicos de origen cubano, y los pagos correspondientes a los exportadores de la Isla.

15. Facultar la exportación de medicinas y equipos médicos provenientes de EE.UU., que puedan ser usados en la producción de productos

<sup>118</sup>Ibid.

<sup>119</sup>Ibid.

<sup>120</sup>Ibid.

<sup>121</sup>Ibid.

<sup>122</sup>Ibid.

<sup>123</sup>Ibid.

<sup>124</sup>Ibid.

<sup>125</sup>Ibid.

<sup>126</sup>Ibid.

biotecnológicos cubanos, así como aprobar la exportación de medicinas y equipos médicos que puedan ser reexportados por Cuba.<sup>127</sup>

16. Autorizar a ciudadanos de EE.UU. a recibir tratamientos médicos en Cuba y pagar por ellos.<sup>128</sup>

17. Flexibilizar y eliminar la prohibición a la importación por parte de EE.UU. de cualquier mercancía de un tercer país, fabricado o derivado, total o parcialmente, de cualquier producto cultivado, producido o manufacturado en Cuba.<sup>129</sup>

18. Permitir el comercio bidireccional, mediante la venta de algunas categorías de productos cubanos en EE.UU. y facilitar que esos ingresos se utilicen para comprar mercancías ya autorizadas de origen estadounidense.<sup>130</sup>

19. Acceder al establecimiento de ciertas conexiones bancarias y relaciones de corresponsalía entre bancos de Cuba y EE.UU. Consentir la apertura de cuentas bancarias de empresas cubanas en bancos de EE.UU. lo que simplificaría el recibo de regalías y retribuciones por la compraventa de materiales informativos. Eliminar la prohibición del uso de tarjetas de crédito y débito, cheques personales y de viajeros, emitidos tanto por bancos de EE.UU. y de terceros países.<sup>131</sup>

20. Otorgar un perdón presidencial a los Cinco.<sup>132</sup>

El establecimiento de diálogos plurales y en diversos planos entre ambos gobiernos podría encaminar un proceso de negociaciones en pie de igualdad, y partiendo de los principios establecidos por el derecho internacional, en el cual resultaría sensato reevaluar cuestiones de tipo más bilateral como: La solución del problema de las reclamaciones y contra-reclamaciones de ambos gobiernos, el estado de la base naval de Guantánamo, el levantamiento de las sanciones económicas a la Isla, y por consiguiente, el restablecimiento de relaciones comerciales estándares que abran espacios para los lazos diplomáticos y consulares.

<sup>127</sup>Ibid.

<sup>128</sup>Ibid.

<sup>129</sup>Ibid.

<sup>130</sup>Ibid.

<sup>131</sup>Ibid.

<sup>132</sup>El poder de perdonar y conmutar penas del presidente afecta sólo a los delitos considerados por la Ley Federal y se establece en la Constitución en su Art. II, Sec. 2, donde se expresa que "tendrá el poder de conceder indultos y perdones en los casos de ofensas contra los Estados Unidos, excepto en los casos de personas condenadas en un juicio político". Un perdón presidencial puede ser concedido en cualquier momento tras la comisión del delito, pero usualmente se otorga en el fin del mandato para evitar ataques a su administración. Todas las peticiones federales de perdón se dirigen al Presidente, y son concedidas o denegadas por él. Como norma, estas peticiones se remiten para su revisión y recomendación no vinculante respecto de las mismas al abogado de EE.UU. de Perdón (U.S. Pardon Attorney), funcionario del Departamento de Justicia.

# Evolución del sistema de seguridad hemisférica en el contexto político regional. Convergencias y divergencias

MSc. Santiago Espinosa Bejerano

*Centro de Investigaciones de Política Internacional*

## Introducción

La Doctrina Monroe de 1823 (elaborada por John Quincy Adams, sexto Presidente de la nación y pronunciada por el presidente James Monroe 1817-1825) puede ser considerada como la primera declaración explícita del gobierno norteamericano en lo relativo a política exterior continental, orientando la mayoría de las políticas de ese estado hacia América Latina.

La política expresada en la mencionada doctrina, puede resumirse en las siguientes palabras: “No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias o dependencias de cualquier potencia europea; pero cuando se trate de gobiernos que hayan declarado y mantenido su independencia, y que después de madura consideración, y de acuerdo con justos principios, hayan sido reconocidos como independientes por parte del gobierno de Estados Unidos, cualquiera intervención de una potencia europea, con el objeto de oprimirlo o de distinguir de alguna manera sus destinos, no podrá ser vista por nosotros sino como la manifestación de una disposición hostil hacia Estados Unidos. Cuando reconocimos a esos nuevos gobiernos, declaramos nuestra neutralidad entre ellos y España; hemos seguido y seguiremos esta política, siempre que no haya un cambio que, a juicio de las autoridades competentes de este gobierno, hagan indispensable para nuestra seguridad un cambio correspondiente en la política de los Estados Unidos”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>“La Doctrina Monroe de 1823” (elaborada por John Quincy Adams), en [http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina\\_Mon-](http://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_Monroe)

Esta nueva política del gobierno norteamericano intentaba mostrarse como una estrategia solidaria con respecto a los demás países del continente recién independizados, posicionando a los Estados Unidos como “defensores” o “hermanos mayores” de las demás naciones recién independizadas, que carecían de los recursos necesarios para “defenderse solas”. En esta situación, el gobierno norteamericano estaba, supuestamente, dispuesto a luchar por ellas contra la “tiranía de las potencias europeas”

A partir de aquel momento, la “seguridad” comenzó a constituir la clave de los discursos y las políticas de relaciones exteriores norteamericanas. No obstante desde sus inicios consideró los aspectos relacionados a la defensa de una manera muy general, como después constituyó una práctica, acorde con sus intereses. Así es que en varias situaciones en que los países latinoamericanos consideraban indispensable la aplicación de la Doctrina Monroe, el gobierno norteamericano decidió no inmiscuirse acudiendo a diferentes argumentos. Por ejemplo, evitó aplicar la doctrina en ocasión del bloqueo al Río de la Plata perpetrado por Francia fines de 1830, tampoco le dio importancia a la participación de Inglaterra como “mediadora” de la declaración de la independencia uruguaya (agosto 1828), ni impidió que los británicos se anexaran las Islas Malvinas.<sup>2</sup>

Con la proclamación de la “Doctrina Monroe”, el concepto de *hemisferio occidental* fue integrado a la política exterior de Estados Unidos y a partir de ese momento adoptó la verticalidad y la exclusión que hasta hoy posee.

A partir de este tipo de premisas, se fue configurando una relación notablemente asimétrica entre Estados Unidos y América Latina donde el gobierno norteamericano estaba habilitado para intervenir en cualquier circunstancia, y no sólo en los casos en los cuales se amenazara su seguridad interior.

En el año de 1890 se materializó de manera institucional la noción del hemisferio occidental. En ese año nació la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas creada en Washington para fortalecer las relaciones interregionales, invitando a “terceros” a abstenerse de interferir en los asuntos del continente, y para integrar los mercados latinoamericanos a la poderosa maquinaria industrial de Estados Unidos. Esta reunión daría lugar a la Unión Panamericana y que más tarde, con el advenimiento de la segunda guerra mundial se nutriría de la Doctrina Roosevelt<sup>3</sup> y de la cooperación que Washington gestionó con las naciones latinoamericanas durante la contienda

roe.

<sup>2</sup>“Releyendo a Carlos Pereyra y El mito de Monroe”, en Mariana Mastrángelo/<http://www.huellasdeeu.com.ar/ediciones/edicion1/articulo%203.pdf>.

A principios del siglo XX, el Presidente Theodore Roosevelt, aseguraba: “Todo país cuya población se conduzca correctamente podrá contar con nuestra cordial amistad. Cuando una nación haya dado pruebas de razonables capacidades y de cierta decencia en sus negocios políticos y sociales, no tendrá que temer injerencias de parte de Estados Unidos.

La Doctrina Monroe se materializó en otras doctrinas y prácticas en el marco de las relaciones exteriores norteamericanas, que implicaron diferentes formas de intervención (política, económica y militar) en los países de América Latina desde mediados del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial.

### **Evolución de la seguridad hemisférica hasta nuestros días**

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la Segunda Guerra Mundial, cuando se crea la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942. En aquella época Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio, y en relación con países como Canadá, Brasil y México se le otorgó apoyo con un amplio respaldo logístico y con tropas.

Dos años después de concluida la Segunda Guerra Mundial, el 12 de marzo de 1947, en un discurso ante el Congreso Harry Truman, Presidente de los Estados Unidos hizo la siguiente afirmación: “Creo que la política de los EE.UU. debe ser apoyar a los pueblos libres que están resistiendo intentos de agresión de minorías armadas o presión exterior” Esta política comenzó a conocerse como “Doctrina Truman” y constituyó la primera expresión importante de la política norteamericana de “contención” del comunismo durante la guerra fría. El investigador mexicano John Saxe-Fernández, sostiene que la Doctrina Truman constituyó la “universalización de la Doctrina Monroe”, sentando las bases del intervencionismo global de la posguerra, revitalizando el proceso de militarización.<sup>4</sup>

Meses más tarde entre agosto y septiembre del mismo año se celebra en Rio de Janeiro, Brasil la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad en el continente, a la cual no fue invitado el gobierno de Canadá, y se suscriben entre los Estados Unidos de América y los 20 estados latinoamericanos formalmente independientes el mal llamado Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR). Los representantes latinoamericanos, consientes de la importancia que

<sup>3</sup>Más conocida como la del “Buen Vecino”.

para los Estados Unidos tenía este primer paso en la puesta en práctica de la doctrina de la contención abrigaban la esperanza de discutir acciones concretas “sobre cooperación económica” al tiempo que brindaban su apoyo a Washington en su cruzada antisoviética.

La frustración en cuanto a las cuestiones económicas fue total pues lo que le importaba a los Estados Unidos en aquella coyuntura era el compromiso militar y no el desvío hacia un tema de segunda importancia así quedó demostrado en las palabras del entonces Secretario de Estado Marshall cuando conminó a los delegados latinoamericanos a concentrarse en el compromiso militar y posponer las discusiones acerca de los problemas económicos de sus países.<sup>5</sup>

El mencionado tratado, en toda su extensión, fue invocado en la práctica para intervenir en los países de la región latinoamericana y caribeña sin que existiese una evidente vinculación con la supuesta amenaza soviética.<sup>6</sup>

En 1948 se constituye la Organización de Estados Americanos (OEA) la cual, como según indicó el investigador Luis Suarez Salazar, “nació manchada con la sangre del pueblo Colombiano”<sup>7</sup> estableciéndose en su seno las directrices de lo que sería el funcionamiento del llamado “sistema interamericano”.

Se hizo así posible la constitución de un “sistema regional”, que incluyó un sistema propio de seguridad colectiva hemisférica”, fuertemente institucionalizado que pretendía contraponer al mecanismo mundial de seguridad colectiva, en razón de la “parálisis” del Consejo de Seguridad de la ONU motivado por la posibilidad del veto soviético.

La seguridad hemisférica fue acotada por la Unión Americana y se caracterizó por la lucha contra la llamada “amenaza soviética”. Si bien los países latinoamericanos y caribeños suscribieron esa agenda, conviene destacar que el diseño de la misma estaba muy lejos de incorporar las preocupaciones de cada una de las partes involucradas. Por lo tanto fue diseñada favoreciendo una alianza interhemisférica en la cual los Estados Unidos aparecían como el líder indiscutible, el cual intentaban justificar la existencia de una “amenaza externa común”.

<sup>4</sup>John Saxe-Fernández: *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

<sup>5</sup>Inman Samuel: *Interamerican Confereces 1826-1954*, Washintong University press, 1965, p. 227.

<sup>6</sup>Desde que fue firmado, el TIAR ha sido invocado en 17 ocasiones; 16 de ellas fueron conflictos ubicados en la cuenca del Caribe. Debido a que en la mayoría de las ocasiones la invocación al TIAR se refirió a conflictos interamericanos, relacionados con la contención de la llamada insurgencia comunista en la región, la efectividad real del TIAR como un arreglo efectivo de seguridad que pueda cubrir el conjunto de necesidades de seguridad, se ve irrealizable. Adicionalmente, durante la existencia del tratado, la seguridad hemisférica fue abrumadoramente dominada por las preocupaciones de seguridad de los Estados Unidos durante la guerra fría. Por ello, en América Latina el tratado se identifica sólo con la guerra fría y las preocupaciones de seguridad de los Estados Unidos, por encima de los intereses colectivos. Esto explica porqué muchos latinoamericanistas sostienen que el tratado sirve sólo para legitimar las intervenciones de los Estados Unidos en la región

<sup>7</sup>Luis Suárez Salazar y Tania García Lorenzo: *Las relaciones Interamericanas. Continuidades y Cambios*, Buenos

Durante el periodo que abarcó la llamada “guerra fría”, Estados Unidos trató de enmarcar todos los desafíos de seguridad en el continente en las instituciones del sistema interamericano, no exentas de contradicciones a tenor con las medidas coercitivas y excluyentes que se adoptaron. Una postura consecuente con lo planteado fue la adoptada por México que se opuso a todas estas maniobras en los diferentes foros internacionales.<sup>8</sup>

Este país, en particular, desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sosteniendo que el derecho internacional debía tener prioridad sobre soluciones militares, y dio vigencia a la “doctrina Carranza”, de respeto a la soberanía de los estados.<sup>9</sup>

Ante esta situación EE.UU. adoptó una estrategia lógica (teniendo en cuenta sus intereses) que perseguía el fin de legitimizar las actividades de cooperación con la firma de acuerdos bilaterales de defensa con cada uno de los países del hemisferio aunque manteniendo en una posición privilegiada a Canadá el cual por su posición geográfica y por los lazos históricos y estratégicos era y es un actor muy activo en el sistema de seguridad internacional en especial en la época de la llamada “guerra fría” por su cercanía geográfica con la otrora URSS, lo que motivó que el año 1958 ambos países firmaran el tratado para establecer y desarrollar el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial más conocido como NORAD.<sup>10</sup>

En el continente americano, a diferencia de otras regiones del mundo, la presencia soviética fue, hasta los 60, prácticamente inexistente, y sin embargo el anticomunismo y el ambiente de la guerra fría constituyeron el eje de las relaciones interhemisféricas.

Coincidió con el Investigador Luis René Fernández Tabío cuando afirma “que el triunfo de la revolución cubana significó la primera ruptura del esquema de dominación hemisférica”<sup>11</sup> La conexión de defensa “bilateral” entre ambas naciones (Cuba-EE.UU.) desapareció pocos meses, después del año 1959, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) sustituyó a los Estados Unidos como modelo y fuente de casi todo de lo que la naciente revolución necesitaba en materia de defensa.

Aires/CLACSO, 2008.

<sup>8</sup>No estuvo de acuerdo con la resolución sobre Guatemala adoptada en 1954; la expulsión de Cuba en 1961; el envío de una Fuerza Interamericana de Paz a República Dominicana en 1965; y resoluciones referentes a la crisis de Centroamérica desde finales de los setenta y durante los ochenta.

<sup>9</sup>Raúl Benítez-Manaut: “Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989”, en Hal Klepak (ed.) *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press, Carleton, 1996, pp. 57-90. Fundación CIDOB, diciembre 2003-enero 2004 Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI.

<sup>10</sup>Desde el lanzamiento del Sputnik en 1957, el aeroespacio entró de manera inexorable a la esfera de la seguridad nacional, ya que se concretó el Norad junto con Estados Unidos para la vigilancia y alerta de la industria aeroespacial, así como un mecanismo binacional para el control aero-espacial norteamericano, el cual incluye garantizar la soberanía y defensa aérea del espacio aéreo de Canadá y los Estados Unidos. Ver Salas López Ismael “La seguridad aeroespacial en América del Norte”. FCP y S-UNAM. México.27.2.2010 <http://www.norad.mil>.

<sup>11</sup>Luis René Fernández Tabío: “LA Seguridad Nacional en la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe” *Contexto Latinoamericano*, Revista de Análisis político, *Ocean Sur*, La Habana, No. 9, 2008, p.22.

Al propio tiempo ante los constantes intentos de Washington de derrocar al naciente estado, esta relación se hizo más sólida y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) se transformaron en una fuerza de disuasión poderosa, con amplia participación popular, como nunca antes se había visto en la Isla e incluso en América Latina.

Así, en las conferencias interamericanas que tuvieron lugar en esos años, y en los programas de asistencia económica y militar otorgados por los Estados Unidos, la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños, a excepción, por supuesto, de Cuba, abrazaron con entusiasmo la agenda propuesta por Washington, quizá esperanzados de que habría una retribución —por ejemplo, medidas amplias de apoyo económico— a la lealtad mostrada.

Paradójicamente 152 años después un acontecimiento vino a demostrar la inoperancia de los “supuestos” mecanismos de cooperación y defensa interhemisférica. Entre el abril y junio del año 1982 se desarrolló un conflicto entre una nación latinoamericana, Argentina, y una potencia extrahemisférica, Inglaterra, conocida como “La guerra de las Malvinas”, la cual se produjo en momentos en que el gobierno de los Estados Unidos otorgaba un apoyo considerable a la dictadura militar argentina. Este evento bélico ratificó lo que las naciones del hemisferio ya sabían: que en materia de alianzas, los Estados Unidos establecen una distinción entre aliados estratégicos y aliados con los que tienen una “relación especial”. En la primera categoría figura la Gran Bretaña. En la segunda, países latinoamericanos como Argentina. El pilar sobre el que se erigió la supuesta arquitectura de defensa estratégica, El TIAR, más allá de la voluntad de los países firmantes, sólo fue útil a los intereses Norteamericanos pues durante el conflicto EE.UU. facilitó a la flota británica apoyo logístico y económico. Si Malvinas lo puso en coma, la caída del Muro de Berlín en 1989 y la implosión de la Unión Soviética habían dibujado el certificado de defunción de un Tratado que era ya considerado vetusto y obsoleto.

El gobierno norteamericano intentó que el tema no fuera tratado de forma oficial en el seno de la OEA, cuestión que le resultó imposible y durante la reunión de cancilleres de los miembros de la Organización, realizada en Washington, se aprobó una declaración que exhortaba a mantener la paz en el continente y a que imperara el derecho como fórmula para la solución de los conflictos. Argentina por su parte invocó el Artículo 6 del TIAR que tipificaba perfectamente la situación y el

espíritu y la letra del tratado, al alegar que un ataque por parte de Inglaterra, potencia extra continental, era de esperar.<sup>12</sup>

La Resolución de la OEA fue expresión evidente de las contradicciones en el seno de esta organización. Los gobiernos latinoamericanos no lograron dar el apoyo material que Argentina requería en ese momento, pero hasta cierto punto habían desafiado al gobierno norteamericano que trataba por todos los medios de negar cualquier tipo de legitimación a la acción Argentina. Dos días después, el 30 de abril del propio año, el entonces presidente Ronald Reagan (1980-1988) daba a conocer oficialmente el apoyo de su administración a Gran Bretaña. Esta posición fue criticada y trajo para la OEA en general y al TIAR en particular una crisis de la que este último no se recuperaría jamás.

Sin embargo, lo más importante es la manera en que los diversos países del hemisferio se fragmentaron apoyando posturas divergentes en torno a la problemática. Así las cosas, Venezuela, Perú y Panamá manifestaron su apoyo sin reservas a Argentina. México y Brasil también apoyaron a Argentina aunque de manera más cautelosa. Los países de la Comunidad del Caribe (miembros de la *Commonwealth*), más Colombia y Chile se abstuvieron de opinar sobre la situación, alegando razones de legalidad. En los hechos, el episodio de las Malvinas no sólo dio cuenta de la verticalidad excluyente de Washington, sino de las rivalidades y desencuentros imperantes en los países latinoamericanos y caribeños.

La década de los 80 resultó especialmente gráfica en ella se conjugaron la guerra de las Malvinas y la crisis del sistema interamericano, el despliegue de la doctrina del conflicto de baja intensidad, las intervenciones militares en Granada y Panamá, la crisis centroamericana, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa de las Américas, la ola integracionista y el proceso de democratización regional. Documentos como los muy nombrados Informes de Santa Fe I y II reflejan el enfoque latinoamericano de la política de los Estados Unidos durante las administraciones de Reagan y el inicio de la de Bush padre.

Con la desaparición del sistema socialista mundial y el derrumbe de la Unión Soviética entre 1989 y 1991, muchos países del Tercer Mundo, que habían sostenido políticas de no alineamiento frente a las superpotencias, redefinen sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra fría. En materia diplomática y de seguridad, inician en los noventa procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de “cumbres”, estableciéndose foros alternativos a los de la OEA. Como método para adecuar la organización a sus intereses, sin

<sup>12</sup>El Tratado fue convocado por los Estados Unidos durante la Crisis de Octubre de 1962, en virtud del cual hizo aparecer como una acción multilateral, con la participación de unidades navales latinoamericanas en las Fuerzas de Bloqueo, lo que verdaderamente era una acción unilateral de la Casa Blanca. Su más reciente invocación ocurrió a fines de septiembre del 2001, en una reunión de cancilleres en Washington (a propuesta de Brasil) para pronunciarse sobre los atentados terroristas que sufrieron los Estados Unidos.

tener que sortear las dificultades que procesos de tal naturaleza afrontarían si los mismos tuvieran que llevarse directamente a cabo dentro del seno de la misma.

El fin de la guerra fría abrió, desde el enfoque estadounidense, una “nueva etapa de cooperación regional” con América Latina y el Caribe en el terreno militar para “acelerar el progreso socioeconómico de la región”, teniendo como pilar fundamental la seguridad nacional y la defensa de la democracia. En este contexto, se abrieron a la consideración de los países del hemisferio temas como la defensa del hemisferio occidental y la redefinición del papel de las fuerzas armadas. América Latina y el Caribe consideraban la posibilidad de una nueva etapa que podría estar enmarcada en la “seguridad cooperativa”.<sup>13</sup>

Los debates en torno a la seguridad en los 90 se inscriben en este marco, aunque con percepciones diferentes —desde la potencia hegemónica y desde la óptica latinoamericana en cuanto a la característica de la cooperación misma. La redefinición de la seguridad hemisférica pasaba por diferentes etapas, instancias y niveles de debate, entre ellos la Comisión de Seguridad Hemisférica de OEA. El incremento de la interdependencia y la nueva arquitectura global en construcción y al mismo tiempo, los tratados de libre comercio van imponiendo niveles de seguridad común, o al menos imponen una aproximación a estos temas. Son relevantes al tratamiento del tema, instancias como el sistema interamericano, la Cumbre Iberoamericana; Cumbre de Las Américas; Cumbres subregionales de mandatarios (CARICOM, Centroamérica, MERCOSUR), y en el terreno de la seguridad y defensa, las Cumbres de Ministros de Defensa, las Conferencias de Ejércitos de América (CEA)<sup>14</sup> y la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisféricas (celebrada en México en octubre de 2003).

Recientes estudios coinciden en señalar que el fin de la guerra fría obligó a los tomadores de decisión estadounidenses a reconsiderar la seguridad global, su complejidad y examinar las nuevas circunstancias desde la caída del Muro de Berlín. A partir de la década de 1990, EE. UU. definió como las principales amenazas a su seguridad los temas de *narcotráfico, la proliferación de armas nucleares, el terrorismo, el crimen organizado internacional*, los conflictos étnicos y regionales. En este sentido, la agenda de seguridad de Washington promovió la hegemonía neo-imperialista unilateral, a través del establecimiento de un liderazgo incuestionable.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Ver Francisco Rojas Aravena: Williamsburgh: ¿Un Giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?, Trabajo presentado en el 1er Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz, IRIPAZ, IPRA, CLAIP, Guatemala, agosto 22-25, 1995.

<sup>14</sup>Se reúnen desde 1960

<sup>15</sup>Brian Loveman: U.S Regional Security Policies in Post-Cold War Era.

Los tenebrosos sucesos del 11 de septiembre de 2001 agregaron una dinámica especial al tema de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Esta acción originó una reorganización total de la Comunidad de Inteligencia Norteamericana, un cambio en la doctrina de la política exterior y un enfoque más abarcador de la misma, que mediante la auto-concesión, estableció el derecho de atacar sin ser atacado

Así la estrategia de seguridad de los Estados Unidos de 2002 se basó en dos pilares interrelacionados, en el plano externo e interno: la doctrina preventiva, que priorizó el enfrentamiento al terrorismo; y la seguridad interna (*Homeland Security*).

La cruzada contra el terrorismo y el desplazamiento de la “zona de seguridad hacia afuera”, produjo una serie de cambios en los Estados Unidos que se hicieron extensivos a la región. Las nuevas legislaciones derivadas de las leyes originadas en el marco de la implementación del “*homeland security*” afectaron al continente en su conjunto.

La reconfiguración de los comandos militares estadounidenses y la creación del Comando Norte, reformuló la articulación funcional en la Cuenca del Caribe. Así se ubicó aparte del Caribe insular en el comando (México, Las Bahamas y Puerto Rico)<sup>16</sup> y parte en el Comando Sur, junto al resto del continente americano (incluyendo Cuba).<sup>17</sup> Las medidas pos 11 de septiembre de 2001, en el marco del *homeland security*, proyectaron la conformación de un perímetro de seguridad de América del Norte, que incluyó a los Estados Unidos, Canadá, México y el Caribe, y Centroamérica, como parte de la “tercera frontera”. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá, México), a pesar de ser un acuerdo comercial que entró en vigor en 1994, por el éxito en el incremento de las relaciones económicas, comerciales, financieras y de cooperación industrial, implicó desafíos de seguridad, a pesar de no estar contemplado este rubro en el Tratado. Fundamentalmente, las relaciones de seguridad en el contexto del TLCAN, se dieron en el plano bilateral (Estados Unidos-México, Estados Unidos-Canadá). Desde Estados Unidos, como es lógico, se percibió como una necesidad ampliar la relación en cuanto a temas de seguridad; al mismo tiempo, impulsó el debate acerca de qué el concepto de seguridad interior estadounidense debía ampliarse más allá de sus fronteras y además la urgencia de facilitar congruencia y funcionalidad a la idea de un perímetro de seguridad norteamericano.

Dichos acontecimientos colocaron el tema de la seguridad como la prioridad de Washington. Además de la respuesta bélica en el Medio

<sup>16</sup><http://www.northcom.mil/aboutus/Pages/Area-of-Responsibility.aspx>.

<sup>17</sup><http://www.southcom.mil/aboutus/Pages/Area-of-Responsibility.aspx>.

Oriente y el centro de Asia, los Estados Unidos decidieron crear mecanismos a fin de reforzar su seguridad interna y consolidar el control sobre su perímetro de seguridad continental, la lucha contra el terrorismo elevó el nivel de exigencia de Washington en torno a la cooperación procedente de las naciones latinoamericanas y caribeñas a los cuales se les conminó, no sólo a cerrar filas con los Estados Unidos en la cruzada contra el terrorismo, sino de canalizar recursos, erigir infraestructura y destinar capital humano a la fortificación de las fronteras, los servicios policíacos, y de inteligencia.

A nivel hemisférico la “diplomacia “norteamericana obtuvo el apoyo de la mayoría de los Ministro de Relaciones Exteriores de la OEA y de los estados signatarios del obsoleto TIAR en su cruzada “contra el terrorismo” y el ulterior bombardeo y ocupación de Afganistán y como fruto de ese respaldo la OEA aprobó en el año 2002 “La Convención Interamericana contra el terrorismo”, impulsada por el entonces Secretario de Estado Collin Powell aunque este respaldo comenzó a resquebrajarse meses después por la ocupación unilateral de Iraq.

En este marco también es necesario hacer referencia brevemente a la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en México los días 27 y 28 de octubre de 2003 donde se aprobó la “Declaración de Seguridad de las Américas”. Este instrumento creó un concepto de seguridad hemisférica, el cual amplía la definición tradicional de la defensa nacional e incorpora nuevas amenazas como preocupaciones relacionadas con problemáticas políticas, sociales, de salud, económicas y ambientalistas, al grado que casi cualquier problema es considerado relevante para la seguridad.<sup>18</sup>

En la misma se reconocieron las llamadas amenazas “duras”, encabezadas por el terrorismo, que requieren de gran cooperación entre los gobiernos para enfrentarlas.<sup>19</sup> Todas estas amenazas en conjunto se denominan “multidimensionales”, por su origen distinto, la importancia para cada país, y las diferentes herramientas para hacerles frente.

En la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, las amenazas siguen el siguiente orden:<sup>20</sup>

1. Amenazas “duras” a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas;
2. Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza;
3. Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y Sida;

<sup>18</sup>Gaston Chiller y Laurie Freeman Potential Threat: *The New OAS Concept of Hemispheric Security*, WOLA Special Report, 2005.

<sup>19</sup>OEA: “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, OEA/ ver.K/XXXVIII/CES/28 octubre 2003.

<sup>20</sup>Ibid., p. 4.

4. Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado: la trata de personas;

5. Amenazas on line: delitos cibernéticos;

6. Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo;

7. La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

Con ello apareció, de forma explícita, una brecha “Norte-Sur” en materia de seguridad. Los Estados Unidos, el norte, al estar en guerra contra el terrorismo, buscó respaldo para esta guerra. El “sur”, por otro lado, siempre considera las amenazas a su seguridad como “multidimensionales”, y las prioridades están en las insuficiencias sociales, económicas e institucionales. Esto demuestra la existencia de una agenda desde el Norte, diferente de la agenda Sur de seguridad en el hemisferio. Por lo tanto ambas percepciones o formas de analizar y ver la seguridad representan dos formas distintas de percibir la seguridad y la inseguridad.

La política de seguridad de los Estados Unidos en la región experimenta importantes transformaciones América Latina ocupa un papel cada vez más relevante en su radar de seguridad: Se privilegia el abordaje de los temas por países y subregiones se le da prioridad a las prácticas unilaterales y se rejerarquiza la agenda. Lo temas de los años 90 desaparecen o pasan a un segundo plano con excepción del crimen organizado y el narcotráfico que se transforma en narcoterrorismo. La debilidad de los estados, el espacio mal o no gobernado, el llamado “populismo radical”, la pobreza, las migraciones y la energía securitizada figuran en la nueva lista por lo que cobra gran importancia el debate sobre la regionalización y la actualización de los convenios de seguridad.

En el caso de México se definen a las amenazas como principalmente internas, y en el caso de Canadá y los Estados Unidos como externas; sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se reconoce la vulnerabilidad de las fronteras de los tres países. Este cambio de la autopercepción de seguridad de los Estados Unidos, de una nación invulnerable, a la vulnerabilidad producto de las nuevas amenazas, provocó la gran revolución doctrinaria e institucional que dio pie a la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria: los eventos del 11-S provocaron como respuesta una de las reestructuraciones más profundas de las distintas organizaciones de seguridad estadounidenses entre las

que se destaca la creación del Departamento de Seguridad Interna (DSI) y la creación del Comando Norte en el Departamento de Defensa.<sup>21</sup>

Todo este marco legal en el cual se sustentan los comandos militares unificados, conduce a que la securitización de los problemas regionales, en el caso de México con el USNORTHCOM y de Centroamérica con el USSOUTHCOM, lleve consigo la latente potencialidad de la militarización como la respuesta a problemas ajenos al ámbito tradicional de la responsabilidad de la milicia. Por tanto, las instituciones castrenses podrían no estar preparadas a fin de encarar dichas problemáticas y eventualmente, causarían más daño que alivio. A partir de esta nueva modalidad se evidencia una mayor participación de los ejércitos nacionales.

Colateralmente, este estado de securitización dificulta las posibilidades de consolidar los regímenes democráticos y el fortalecimiento de las instituciones civiles encargadas de la seguridad y la procuración de justicia, no sólo en México y Centroamérica, sino en el resto de América Latina.

Los gobiernos nacionales deben, por una parte, proveer la seguridad correspondiente que permita un desarrollo humano sostenido. Estos mismos gobiernos enfrentan desafíos de criminalidad y violencia social donde se evidencia la debilidad institucional de sus organismos de seguridad y de administración de justicia en un marco de respeto a los derechos humanos y de gobernabilidad. Además, algunos de ellos han encontrado una coyuntura propicia para allegarse de recursos externos, en particular del gobierno de los Estados Unidos, a fin de financiar programas relativos al mantenimiento y modernización de sus agencias de seguridad o fuerzas armadas de protección de la patria que pueda proveer protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficiente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.<sup>22</sup>

Por otra parte, el narcotráfico es un fenómeno complejo donde, en el nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur (según la perspectiva estadounidense) de Colombia y los países andinos, pero el consumo demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras de los Estados Unidos. En el caso del terrorismo, Estados Unidos establece que en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente

<sup>21</sup>Tanto el Departamento de Seguridad Interna como el Departamento de Defensa participarán como encargados del entrenamiento del personal de seguridad interna que involucre a personal civil y militar". En palabras de Michael Donley y Neal Pollard, la seguridad interna "debe ser entendida como un concepto de 'sombra' el cual incorpora una gama de metas y objetivos, misiones, medios, componentes y amenazas relacionadas con la seguridad de Estados Unidos". Así, el USNORTHCOM materializó esta figura de la "sombra" o perímetro inmediato de seguridad de Estados Unidos al incorporar en su área de responsabilidad a 49 de los 50 Estados del país —a excepción de Hawái— y a países como Canadá, México, Bahamas y Puerto Rico, además de los mares contiguos a la zona.

<sup>22</sup>President George Bush *The Department of Homeland Security*, White House, Washington, June 2002, p. 2.

asociados a los carteles de la droga y a las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la amenaza terrorista crece en complejidad, se vuelve de dimensiones globales, y focaliza su acción en el ataque de objetivos en los Estados Unidos.

A causa de la prioridad diferente que otorgan los gobiernos a estas amenazas, los mecanismos específicos de cooperación no se definen en los compromisos asumidos en la Conferencia sobre Seguridad de la OEA. Además corresponden a otras áreas de acción de los gobiernos (diferentes a los gabinetes de seguridad o defensa) su erradicación o enfrentamiento, como son los ministerios de salud, etcétera.

La asistencia en materia de seguridad apunta a proveer apoyo a los intereses geoestratégicos de Estados Unidos. En línea con lo señalado el foco de la cooperación se orienta al fortalecimiento de los "estados débiles ya que, en la visión del gobierno norteamericano, los mismos crean un ambiente favorable para las actividades criminales y terroristas. La cooperación en seguridad se realiza a través de diversos programas con finalidades diversas que son administrados y financiados por el Departamento de Estado y por el Departamento de Defensa.

¿En qué medida los programas de cooperación se ajustan a las preocupaciones estadounidenses? una breve descripción de los programas a través de los cuales se canaliza la cooperación de los Estados Unidos simplifica la respuesta a tal interrogante.<sup>23</sup>

### **Programas financiados por el Departamento de Estado**

**Foreign Military Financing (FMF):** Financia la adquisición de artículos de defensa, servicios y entrenamiento a través de donaciones o préstamos. Sus fondos son asignados por el Congreso a través del presupuesto para Asuntos Internacionales. El Departamento de Estado asigna los mismos entre aliados elegibles y naciones amigas.

Los fondos desembolsados son utilizados para la compra de artículos de defensa, servicios y entrenamiento. Dentro del Departamento de Estado este programa es manejado por el Secretario Asistente para Asuntos Político-Militares y el Subsecretario para Control de Armas y Seguridad Internacional.

**International Military and Education Program (IMET):** Provee entrenamiento sobre la base de becas otorgadas a estudiantes de

<sup>23</sup>US Foreign Assistance Reference Guide, 2005; Foreign Military Training Joint. Report to Congress Fiscal Years 2004-2005, Center For International Policy, 2005.

naciones amigas y aliadas. Aparte de mejorar las capacidades de defensa, este programa de entrenamiento familiariza a los estudiantes con las organizaciones y procedimientos militares y la forma en que dichas organizaciones trabajan bajo control civil. El Secretario Asistente para Asuntos Político-Militares y el Subsecretario para Control de Armas y Seguridad Internacional son las agencias responsables del manejo de IMET.

**International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE o INC):** El programa no es clasificado como asistencia militar por el gobierno de Estados Unidos sino como asistencia para control de narcóticos y aplicación de la ley (law enforcement). Sin embargo, en la medida que distintas agencias de los Estados Unidos mencionan al narcotráfico y al narcoterrorismo como una de las principales amenazas a la seguridad en América Latina, es razonable incluir este programa en el análisis de cooperación en materia de seguridad de Estados Unidos en el Cono Sur.

Los objetivos del INC incluyen la lucha contra el tráfico de drogas, el fortalecimiento del law enforcement en el extranjero, la supresión de la fabricación ilícita y tráfico de drogas, la eliminación del lavado de dinero, el desvío de precursores químicos y la eliminación progresiva de los cultivos de los que se derivan las drogas ilícitas.

La asistencia provista por el INC tiene distintas finalidades tales como la provisión de recursos para erradicar y confiscar drogas, el fortalecimiento de las capacidades del país receptor para detectar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, el fortalecimiento de la protección de las fronteras, etc. El Bureau de Narcóticos Internacionales y Asuntos Regulatorios (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs) se encarga de la ayuda canalizada a través del INC.

**Enhanced International Peacekeeping Capabilities (EIPC):** el objetivo primario de EIPC es asistir a países extranjeros en el desarrollo de sus capacidades institucionales para desarrollar unidades de mantenimiento de paz capaces de asumir las tareas más duras. Este programa busca incrementar la interoperabilidad militar, el rendimiento del liderazgo el uso de la doctrina común de mantenimiento de paz y el conocimiento del inglés para promover efectivas operaciones combinadas de mantenimiento de paz (Peace Keeping Operations o PKO). Desde su creación se han beneficiado de este programa Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay dentro del Cono Sur.

Este programa es administrado por el Secretario de Asuntos Político Militares y por el Subsecretario para Control de Armas y Seguridad Internacional.

**No-proliferación, Antiterrorismo, Desminado y Programas Relacionados (NADR):** El propósito de esta cuenta es incrementar la capacidad del personal de aplicación de la ley (law enforcement) para disuadir a grupos terroristas de perpetrar actos de terrorismo internacional; e impedir la proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas y convencionales. Las oficinas responsables de manejar el NADR son los Secretarios Asistentes del Bureau de Asuntos Político Militares y del Buró de No-Proliferación, junto con la Oficina del Coordinador para Contraterrorismo.

**Programas Financiados por el Departamento de Defensa Centros Regionales de Estudios de Seguridad (CDHS):** El Departamento de Defensa financia a centros regionales que apoyan la estrategia de defensa de seguridad de los Estados Unidos y las prioridades de cooperación del Departamento de Defensa con programas diseñados para incrementar la seguridad, profundizar el entendimiento, promover las sociedades bilaterales y multilaterales, mejorar la toma de decisiones ligada a la defensa y fortalecer la cooperación entre los Estados Unidos y los líderes civiles y militares de la región.

En el ámbito hemisférico funciona el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Los Centros Regionales de Estudios de Seguridad reciben y buscan contribuir al cumplimiento de los objetivos del Departamento de Defensa en cada región.

**Sección 1004 Counter-Drug Training Support (CDTS):** Prevé el despliegue de personal norteamericano para el entrenamiento de fuerzas extranjeras a pedido de una agencia oficial de law enforcement como se la define en la sección 1004 de la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1991. El propósito del CDTS es conducir entrenamiento vinculado al contranarcóticos de militares y personal de law enforcement extranjeros.

**Regional Defense Counterterrorism Fellowship Program (CTFP):** Autoriza al Departamento de Defensa a asistir a países clave en la lucha contra el terrorismo proveyendo educación y entrenamiento para construir y apoyar capacidades de contraterrorismo. Es usado para aumentar la capacidad de las naciones amigas para detectar, monitorear y desbaratar las actividades de redes terroristas.

**Aviation Leadership Program:** Brinda entrenamiento para pilotos a un grupo reducido de estudiantes internacionales de países amigos menos desarrollados.

**Foreign Assistance Act (FAA)—FAA Drawdown:** Bajo los términos de la sección 506 (a) (1) de la Ley de Asistencia Extranjera (FAA) el Presidente puede ordenar al Departamento de Defensa el envío de artículos de defensa, la provisión de servicios de defensa o de entrenamiento y educación militar en caso que determine y reporte al Congreso la ocurrencia de una emergencia imprevista que requiere ayuda militar inmediata a un país extranjero o una organización internacional.

**Joint Combined Exchange Training (JCET):** Permite a Fuerzas de Operaciones Especiales de Estados Unidos a entrenarse a través de la interacción con fuerzas militares extranjeras de naciones amigas

**Sobranante de Artículos de Defensa (Excess Defense Articles):** La Sección 516 de la Ley de Asistencia Extranjera permite al Presidente donar artículos de defensa sobrantes a países que el Departamento de Estado considere elegibles. La lista de países elegibles debe ser incluida en la Presentación Anual del Departamento de Estado ante el Congreso. Todos los países de América Latina son elegibles para recibir EDA.

Uno de los debates no resueltos entre los países, y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica desde su creación en la OEA en 1995, es sobre la definición de seguridad.<sup>24</sup> El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, como por ejemplo México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); y los países del Caribe, donde las amenazas se perciben en problemas como desastres naturales, catástrofes en materia de salud como el Sida, hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares o vinculadas al ámbito de la defensa.

Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben ser catalogadas las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etcétera.

El propósito de lograr un sistema interamericano de seguridad, se ve frenado por los conceptos de seguridad nacional que existen en cada país. También los gobiernos no comparten toda la agenda de seguridad internacional que los Estados Unidos han elaborado, pues los principales desafíos a la seguridad son domésticos y se ven lejanas las amenazas, provenientes del llamado islamismo radical.

Las dificultades para alcanzar un consenso en el ámbito hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las dos principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional

como elemento prioritario; b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico.

Las naciones del continente americano otorgan y elaboran su agenda de seguridad nacional de acuerdo con diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica; las principales amenazas a su seguridad interior; los distintos roles asignados a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos; y los compromisos internacionales signados.

En el caso de las políticas de seguridad extrahemisféricas, se puede afirmar que la presencia hegemónica de los Estados Unidos lleva a este país a querer exportar su agenda de seguridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia deberían cooperar de acuerdo con su diseño de prioridades.

Las naciones de América Latina confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo. De una manera clara, la amenaza terrorista (de origen interno) sólo tiene prioridad en algunos países andinos; el narcotráfico de igual manera subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México; el crimen organizado emerge como variable en prácticamente todo el hemisferio; y factores de riesgo tradicionales como disputas fronterizas, conflictos por recursos naturales (como el agua, por ejemplo entre México y los Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a los Estados Unidos con casi todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas.

Los Estados Unidos y el propio Gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político-diplomáticos.

La existencia de dos agendas de seguridad, la Norte y la Sur, desfavorecen los encuentros comunes y la cooperación, pues el Sur no desea “subordinarse” pasivamente ante la agenda del Norte, y el Norte no considera amenazas a la seguridad lo que el Sur sí considera.

Otro nudo del debate es el que se vincula al Sistema Interamericano y el TIAR.

Cabe recordar que el TIAR ha sido cuestionado por México, como no relevante en la realidad internacional actual.

Uno de los problemas sensibles en los países de América del Sur, es la “expansión vertiginosa de la seguridad privada, poco controlada y

<sup>24</sup><http://www.oas.org/csh/spanish/ncsinfopres.asp>.

fiscalizada, llevando a que sea una de las principales fuentes de abastecimientos de armas al crimen organizado”, producto de la impotencia de las fuerzas de seguridad pública.

La agenda de seguridad del Brasil está orientada fundamentalmente a garantizar la soberanía sobre la Amazonía y a prevenir la entrada e instalación en territorio brasileño de actores ilegales transnacionales tales como organizaciones de tráfico de drogas y grupos insurgentes. En este sentido, Brasil, con sentido estratégico, ha desarrollado e implementado el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) que involucra un esfuerzo interagencias con el empleo de alta tecnología (radares tridimensionales, equipos de interceptación de radio, vigilancia electrónica y aérea, etc.) para monitorear y eventualmente reprimir el movimiento de actores ilegales (traficantes de drogas, garimpeiros, guerrilleros, madereros ilegales y traficantes de armas). Este tipo de preocupaciones involucra también la cooperación con los vecinos de toda la región amazónica brasileña: Suriname, Guyana Francesa, Guyana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, con los cuales se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación para facilitar la cooperación contra el tráfico de drogas.

Como hemos analizado hasta aquí podemos afirmar que el primer desafío es político. Los gobiernos definen sus prioridades de seguridad de forma interna, pues una gran mayoría en el hemisferio desconfían de la activa política exterior de los Estados Unidos con el argumento de que es una política “unipolar”, que significa que sólo considera sus propias prioridades de seguridad.

## Conclusiones

Las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos poseen una historia que no puede ser ignorada y que ha creado la desconfianza por parte de los países de Latinoamérica. La convergencia de intereses se torna difícil, porque la *sincronía interhemisférica* ha debido enfrentarse a la imposición de agendas que no incorporan o lo hacen mínimamente las preocupaciones de los participantes. En otras palabras, la seguridad hemisférica no es la suma de sus partes, sino las partes que se suman —por obligación, y en la mayor parte de los casos, por necesidad— a la agenda de prioridades internacionales de los Estados Unidos. En suma, la seguridad hemisférica se caracteriza por la exclusión y la

verticalidad al incluir las agendas de sus miembros, y en cambio, impone y hace prevalecer las del país hegemónico.

Una cooperación que incluya toda el área hemisférica está lejos de alcanzarse fundamentalmente mientras la potencia del norte visualice que existen amenazas a su seguridad que provienen de las naciones del sur, además existen una serie de obstáculos que interponen una barrera entre ambas regiones los cuales enumerarlos todos sería interminable pero entre los cuales se pueden destacar:

a) La agenda de prioridades de seguridad de cada país. En América Latina y el Caribe las amenazas provienen del interior, mientras que para los Estados Unidos, son amenazas externas;

b) Una brecha “norte-sur” en el establecimiento de prioridades: para el “norte” el terrorismo de alcance global es la principal amenaza; para el “sur” la amenaza es la pobreza y los problemas estructurales que causan ingobernabilidad e inseguridad;

c) Poco interés de los Estados Unidos para colaborar en la solución de los problemas que afectan a los países del sur.

D) Latinoamérica desea un sistema de seguridad que básicamente brinde seguridad humana, respete la soberanía y la jurisdicción territorial de los Estados y contemple la diversidad de los actores. Además considera que el sistema debe responder a un modelo de seguridad cooperativa construido desde el ámbito bilateral al hemisférico con una estructura flexible que gire en torno a las necesidades e intereses de los actores involucrados.

# El imperio, más imperialista que nunca

Dr. Atilio A. Boron

*Político y sociólogo argentino, profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y director del Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales (PLED)*

El objeto de este breve trabajo es analizar la situación del imperialismo contemporáneo. Se trata de un fenómeno que tenemos que examinar y seguir muy de cerca, muy cuidadosamente, para contrarrestar los discursos confusionistas con el cual se bombardea permanentemente a nuestros pueblos con la intención de fomentar el conformismo y la resignación. Uno de esos discursos es el de la globalización, concebida como la interdependencia económica de todas las naciones, sin relaciones asimétricas entre ellas; otro argumento, igualmente pernicioso, se encuentra en las tesis de algunos autores como Michael Hardt y Antonio Negri que, a nuestro entender, pertenecían hace muchos años a la izquierda europea (sobre todo Negri) pero que luego fueron víctimas de una impresionante confusión teórica al punto tal que su libro, *Imperio*, llega a sostener como tesis central que la era del imperialismo ha concluido: hay imperio, pero ya no hay más imperialismo.<sup>1</sup> Imperio sin imperialismo parece ser un inocente juego de palabras. Sin embargo es mucho más que eso porque el efecto político de ese argumento es la desmoralización y la desmovilización, o el desarme ideológico de los pueblos ante una teorización que proyecta la imagen de un imperio convertido en una mera entelequia, en una vaporosa abstracción y por eso mismo inexpugnable, imbatible, contra el cual es imposible luchar. El único camino que queda abierto ante su omnipotencia es el de la lúcida adaptación con la esperanza de que las multitudes nómadas puedan encontrar en sus entresijos la falla geológica que haga estallar al sistema.

<sup>1</sup>He demostrado lo absurdo y reaccionario de toda la argumentación de esos autores en mi *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*, CLACSO, Buenos Aires, 2002. Hay una edición cubana de Casa de las Américas. El libro, agotado hace varios años, puede ser accedido gratuitamente en mi sitio web: [www.atilioboron.com.ar](http://www.atilioboron.com.ar).

Curiosamente estos autores salen con esta tesis en momentos en que el imperialismo está más vivo que nunca, y es más agresivo y violento que nunca. Si no, pregúntenle a los iraquíes, a los palestinos en la franja de Gaza, a los de El Líbano, pregúntenle a toda la gente de los Balcanes, pregúntenle a los afganos, pregúntenle a los venezolanos, pregúntenle a los mexicanos que son cazados como fieras en la frontera —a razón de unos quinientos muertos por año—, pregúntenle a Evo, a Correa, a los cubanos que llevan casi cincuenta años de criminal bloqueo contra la Isla.

Pero, ¿por qué autores tan importantes como esta gente, como Hardt, como Negri, de repente se olvidan de que existe el imperialismo? Creo que eso obedece a que hay una crisis ideológica muy profunda en la izquierda. Una izquierda que, sobre todo en el Norte, ha capitulado. Por supuesto, muchos también hicieron lo mismo en América Latina, pero la resonancia de los “conversos” y “renegados” del Norte es mucho mayor. Hay gente que viene de un pasado de izquierda que dice que ya no hay más izquierda y derecha; según ellos ahora habría “realistas” y “dogmáticos.” Realista es un presidente como Lula, o como Ricardo Lagos, en Chile, donde se produjo un verdadero “milagro” (pero no sólo Lagos, perdón, sino la Concertación Chilena, es decir, todos los gobiernos que vinieron después de la caída de Pinochet): lograron transformar a Chile, que era, junto con Uruguay, Costa Rica y Argentina, uno de los cuatro países con mayor nivel de equidad en la distribución del ingreso en América Latina, en uno de los cuatro más desiguales de América Latina, junto con Brasil, Guatemala y Honduras. ¿Ustedes llamarían de izquierda a un gobierno que hace eso? No. Sin embargo, en la confusión ideológica que hoy nos invade esa es la denominación que se les atribuye a gobiernos de ese tipo.

Pero a pesar de las confusiones teóricas o discursivas, las ligaduras del imperialismo son todavía muy fuertes. Uno de los rasgos más impresionantes de los años noventa fue que el imperialismo desapareció de la escena, no sólo como teoría sino al nivel más elemental de la palabra. El término simplemente fue enviado al ostracismo por los académicos, los comunicadores sociales, los políticos y los gobernantes. Recientemente se comienza a hablar de nuevo de imperialismo a comienzo del siglo actual, sobre todo luego de la fulgurante aparición del libro de Hardt y Negri en el año 2000 y de la algarabía con que lo recibió la prensa del establishment, deleitada al comprobar como dos insospechados izquierdistas presentaban una teorización sobre el imperialismo que

era totalmente congruente con la que producían los tanques de pensamiento de la derecha norteamericana y europea. Fue a causa de esa similitud que el *New York Times* le dedicó las tres primeras páginas de su suplemento dominical sobre temas de cultura cuando el libro fue lanzado al mercado.

La molesta y desagradable supervivencia del imperialismo pasó en los años ochentas y noventas a ocultarse tras un nuevo nombre: “globalización.” Ahora bien: ¿qué es la globalización? Yo tengo una pequeña definición. La globalización es la fase superior del imperialismo. La globalización no es el fin del imperialismo sino un nuevo salto cualitativo del mismo, al cual me voy a referir en las páginas siguientes. Es un cambio del imperialismo clásico hacia un imperialismo de nuevo tipo, basado en las nuevas condiciones bajo las cuales se desenvuelve el modo de producción capitalista. La palabra había desaparecido, pero los hechos son porfiados y tenaces, y a la larga la palabrita tuvo que volver a aparecer. La razón es muy simple: todo el mundo está sometido a una estructura imperialista, y los Estados Unidos desempeñan un papel esencial en el sostenimiento de esa estructura, sobre todo en América Latina; nos guste o no nos guste, lo nombremos o no lo nombremos, el animal existe. Y por eso reapareció.

Uno podría decir: “bien, pero, ¿por qué desapareció?” Desapareció, primero, como producto de cambios muy importantes que tuvieron lugar en la escena internacional. Desapareció porque en los años 80 y 90 el avance del neoliberalismo fue arrollador. Esto queda muy claro en 1989, cuando se derrumba el muro, y un par de años después, desaparece la Unión Soviética. Es decir, lo que había sido el gran eje de confrontación económica, política, ideológica, militar, a lo largo de gran parte del siglo XX, se esfuma sin dejar rastros. A partir de ahí, se llega a la conclusión de que una vez borrada del mapa la Unión Soviética, el imperialismo, que era, según la equivocada opinión de algunos autores, un fenómeno eminentemente militar, no tiene más razón de ser. Los hechos mostraron que sí tenía razón de ser, y que las raíces del fenómeno imperialista son económicas, aunque se manifiesten el terreno político, en el terreno militar y, sobre todo, en el terreno de las ideas, donde el éxito de la prédica neoliberal promovida por el imperialismo y sus aliados ha sido extraordinario. Téngase presente, como una nota adicional, que en el terreno de las ideas el papel de los medios de comunicación es esencial, y estos se encuentran concentrados en manos de los grandes monopolios

en una proporción aún mayor que la que encontramos, por ejemplo, en la banca internacional.

En trabajos anteriores habíamos identificado tres grandes cambios que se habían producido en el funcionamiento de las economías capitalistas y que pusieron en crisis las teorías clásicas del imperialismo. Dado que en esa ocasión las expusimos en detalle aquí tan sólo nos limitaremos a enunciarlas. En primer lugar, porque según aquéllas el imperialismo reflejaba la crisis de las economías metropolitanas, que por eso mismo debían salir agresivamente a buscar mercados externos. Pero el período posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra una tremenda expansión imperialista en el contexto de un auge económico sin precedentes. Segundo, las teorías clásicas pronosticaban que como resultado de la competencia interburguesa las guerras entre las potencias serían inevitables. Nada de eso volvió a ocurrir luego de 1945. Hay guerras, por supuesto, pero estas son contra los pueblos de la periferia del sistema. Tercero, las teorías clásicas decían que para comprender el imperialismo era preciso tener en cuenta la existencia de regiones “agrarias”, o “precapitalistas”, que proporcionaban el espacio para la expansión económica de las metrópolis. Sin embargo, ese espacio fue incorporado a las relaciones capitalistas y el imperialismo siguió avanzando más allá de los límites impuestos por la geografía mediante la mercantilización de sectores de la vida económica y social antaño preservados al margen de la dinámica predatoria de los mercados, como los servicios públicos, las jubilaciones, etcétera.

La respuesta de algunos autores ante la gran incidencia de estos cambios fue el abandono de la noción de imperialismo. De ahí el auge de las teorías de la globalización, de la interdependencia y, posteriormente, del imperio, entendido como lo hacen Hardt y Negri: el imperio como “un régimen de soberanía global.” Y en ese régimen, en el cual no hay centro ni periferia, no hay posibilidad alguna de relaciones imperialistas. El imperialismo es un fenómeno de dominación nacional, y según nuestros autores, los estados-nación están en vías de desaparición. Su soberanía se ha desplazado hacia grandes organizaciones supranacionales, como el Banco Mundial; la OECD; el FMI, las grandes empresas transnacionales, etcétera. En su ofuscamiento no alcanzan a visualizar que todas estas supuestas organizaciones globales reflejan la asimetría “internacional” de los mercados mundiales, en donde un puñado de naciones domina aquellas organizaciones mientras que el resto está sometido a su abrumadora influencia. Tampoco ven que las así llamadas

empresas transnacionales lo son sólo por el alcance de sus operaciones, pero que su base nacional existe en todos los casos y casi invariablemente se encuentra en los países desarrollados.

El imperio tiene un centro, irremplazable, que es Estados Unidos. Sin su estratégico papel, el imperialismo se derrumba como un castillo de naipes. Hoy, Estados Unidos es el componente esencial e irremplazable de la cultura imperialista mundial. Hagamos un simple ejercicio mental y eliminemos a los Estados Unidos del tablero mundial: ¿de qué manera se sostiene una situación como la de Medio Oriente, o el predominio militar de Israel?, ¿quién garantiza, en última instancia, el sometimiento y la expropiación del pueblo palestino?, ¿quién es el gran promotor de todas las políticas neoliberales en el Tercer Mundo? ¿Quién domina a su antojo el Consejo de Seguridad de la ONU, provocando la crisis de la organización? Sin el rol decisivo de Estados Unidos no hay respuesta posible. El mundo de hoy, el sistema imperialista de hoy bajo el primado del gran capital financiero, es impensable al margen de un estado-nación muy poderoso, que dispone de la mitad de los armamentos del planeta y que impone esas políticas a veces “por las buenas”, haciendo uso de su fabuloso arsenal mediático; pero, si por las buenas no convence, lo impone por la fuerza de las armas.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿cómo es que las políticas del imperio se imponen en nuestros países, considerando que ya no existen las antiguas dictaduras de seguridad nacional y que aún la derecha se maneja dentro de los cauces institucionales, con presidentes propios en países como Colombia y México?

La pregunta es muy pertinente, porque la operación del imperialismo pasa necesariamente por las estructuras nacionales de mediación. Nada más erróneo que suponer al imperialismo como un “factor externo”, que opera con independencia de las estructuras de poder de los países de la periferia. Lo que hay es una articulación entre las clases dominantes a nivel global, lo que hoy podríamos denominar como una “oligarquía financiera-petrolera” —dada la íntima imbricación que existe entre ambas— y las clases dominantes locales, que viabilizan el accionar del imperialismo a cambio de obtener ventajas y provechos para sus actividades económicas: sectores del capital financiero, latifundistas que aportan sus tierras para el agro-comercio y actividades mineras, sectores industriales y comerciales, etcétera. Pero más allá de la coincidencia de intereses entre los capitalistas locales y la elite global lo decisivo es que los primeros controlan al estado y es a través de ese control que

garantizan las condiciones políticas que posibilitan el funcionamiento de los mecanismos de exacción y saqueo que caracteriza al imperialismo. Entre otros, el más importante, es garantizar el eficaz funcionamiento de los aparatos legales y represivos del estado para con los primeros someter a la fuerza de trabajo a las condiciones que requiere la superexplotación capitalista (precarización laboral, extensión de la jornada de trabajo, abolición de derechos sindicales, etc.) y con los segundos someter por la fuerza a los descontentos y así sostener el “orden social”.

Como es evidente a partir de estos razonamientos, la realidad del imperialismo contemporáneo nada tiene que ver con la vaporosa concepción que del sistema imperialista desarrollan los autores de *Imperio* a lo largo de más de cuatrocientas páginas. El imperio tiene un centro, porque en el mismo se encuentran los tres principales recursos de poder del mundo contemporáneo: Washington tiene las armas y el arsenal atómico más importante del planeta; New York tiene el dinero; y Los Ángeles tiene las imágenes, y los tres se mueven de consuno, obedeciendo a las líneas estratégicas generales dispuestas por su estado mayor. ¿O es que Washington no está siempre, invariablemente, detrás del mundo de los negocios, respaldando a cualquier precio a “sus” empresas, en cuyos directorios se produce una permanente circulación entre los funcionarios gubernamentales que reemplazan a gerentes mientras que estos pasan a ocupar un elevado puesto en el gobierno de turno? ¿O alguien puede creer que Hollywood produce sus películas, series de televisión y toda clase de productos audiovisuales al margen de las prioridades nacionales dictadas por la Casa Blanca y el Congreso? Sorprendentemente, y pese a que fue el propio Antonio Negri el que habló de estas cosas, su conclusión, ciento por ciento equivocada, fue que ya no hay más imperialismo y que su nebuloso imperio carece de centro, de base nacional, de ejércitos y de industria publicitaria.

Quisiera concluir planteando unas pocas proposiciones sintetizando nuestra visión del imperialismo a comienzos del siglo veintiuno:

**a)** Pese a todos los discursos que pretenden negar su existencia, el imperialismo continúa siendo la fase superior del capitalismo. Una fase que por su insaciable necesidad de acrecentar el pillaje y saqueo de las riquezas de todo el mundo adquiere rasgos cada vez más predatorios, agresivos y violentos, colocando objetivamente a la humanidad a las puertas de su propia destrucción como especie. Criminalización de la protesta social; militarización de las relaciones internacionales y del espacio exterior; guerras, extorsiones y sabotajes por doquier; intensificación de la

depredación medio-ambiental y el sometimiento de pueblos enteros de la periferia y en la propia “periferia interior” de las metrópolis son rasgos que caracterizan tenebrosamente la fase actual del imperialismo.

**b)** Al ser la fase superior del capitalismo las instituciones, reglas del juego e ideologías que el capitalismo global impuso en las últimas décadas permanecen en la escena y, lejos de desaparecer, acentúan su gravitación. El Banco Mundial, el FMI, la OMC, la OECD, el BID, la OEA, la OTAN y otras instituciones por el estilo siguen firmes en sus puestos, redefiniendo sus funciones y sus tácticas de intervención en la vida económica, social y política de los pueblos, pero siempre invariablemente al servicio del capital. El liberalismo global, en su versión actual “neoliberal” codificada en el Consenso de Washington sigue siendo la ideología del sistema. La “democracia liberal” y el “libre mercado” continúan otorgando los fundamentos ideológicos últimos al actual orden mundial.

**c)** Contrariamente a lo que ocurría en su fase clásica, el imperialismo actual es unipolar o unicéntrico. Pese a algunas teorizaciones sugerentes al respecto —entre ellas, y muy notablemente la de Samir Amin— no existe una tríada imperial. Europa es un socio menor del sistema imperialista, sin capacidad política, económica o militar para impedir siquiera los abusos y los atropellos que Estados Unidos hizo, y continúa haciendo, en su propio territorio. Basta recordar lo ocurrido en los Balcanes con la ex Yugoslavia o la aberrante “independencia” de Kosovo para comprobar que Europa es apenas un nombre que designa a una zona geográfica de gran importancia económica pero sin unidad política alguna. Es más, las políticas del imperialismo han sido muy efectiva en acelerar el desmembramiento de Europa en más de medio centenar de “naciones” independientes y autónomas, convertidas en simples correas de transmisión de los intereses norteamericanos en la región. Y Japón, apretado entre Rusia y China, y amenazado económicamente por ambos y además por Corea del Sur y Taiwán, ha optado por refugiarse en el paraguas militar y político norteamericano. Las recientes reformas de diversos artículos de la constitución japonesa (en 2005) que prohibían las operaciones militares de sus fuerzas armadas fuera de su propio territorio, exigida por los Estados Unidos a cambio de su protección, demuestra fehacientemente los escasísimos márgenes de autonomía con que cuenta ese país dispuesto ya a cumplir un papel activo en el mantenimiento del “orden mundial” en el Sudeste asiático.

**d)** La concentración monopólica, uno de los rasgos centrales del imperialismo clásico, no sólo se ha mantenido sino que se ha profundizado

en la fase actual. Según el ya mencionado Samir Amin, los cinco monopolios que caracterizan al funcionamiento del capitalismo contemporáneo son el monopolio tecnológico; el control de los mercados financieros mundiales; el acceso monopólico a los recursos naturales del planeta; el monopolio de los medios de comunicación y, por último, el monopolio de las armas de destrucción masiva. ¿Es concebible plantear, como lo hacen Hardt y Negri, el fin de las relaciones imperialistas ante la renovada vigencia de los monopolios en cinco áreas clave de la economía mundial?

e) El eje fundamental del proceso de acumulación a escala mundial se encuentra en la financiarización de la economía. Por algo se trata del sector en donde la desregulación y la liberalización ha avanzado con más fuerza y penetrado más profundamente en la economía mundial. En el caso de los capitalismo desarrollados el liberalismo financiero se combina con el proteccionismo y la estricta regulación de los demás mercados mediante subsidios, aranceles, trabas al comercio, políticas de promoción de diverso tipo y, por supuesto, un muy estricto control de la movilidad de la fuerza de trabajo mundial, para la cual la supervivencia de los estados nacionales de la periferia es un elemento de decisiva importancia.

f) La financiarización acentúa los rasgos más predatorios del capitalismo, al imponer una “norma” de rentabilidad que obliga a todos los demás sectores a incurrir en la superexplotación de la fuerza de trabajo y los recursos naturales. Un solo dato basta para confirmarlo: en el sistema financiero internacional aproximadamente el 95 % de todas las operaciones se realizan en un plazo igual o inferior a siete días, en donde además hay posibilidades de obtener tasas de ganancia muy significativas en tan corto plazo. Esto hace que los sectores no-financieros del capital tengan que extremar sus estrategias para succionar excedentes en la mayor cantidad posible y en el menor tiempo posible para compensar lo que de otro modo podrían obtener en el sistema financiero. Este, por ser mucho más volátil, implica mayores riesgos, pero ejerce una influencia muy grande sobre las estrategias de inversión en todos los demás sectores.

g) La expansión del imperialismo se acrecienta día a día, con total independencia del ciclo económico. Lo hace por igual en épocas de expansión como en fases recesivas. La creciente mercantilización de todos los aspectos de la vida social le permite expandir su dominio de una manera impensada hasta hace pocas décadas atrás.

h) Pese a todo, existen límites a la supremacía militar de los Estados Unidos. Las experiencias recientes demuestran que puede arrasar países enteros, como lo ha hecho en Afganistán e Irak, pero no puede llegar a ponerlos en funcionamiento. Ganar una guerra es algo más que destruir la base territorial del adversario. Significa recuperar ese territorio para provecho propio, cosa que no puede hacerse en base a la superioridad aérea o misilística en el terreno militar. Noam Chomsky ha planteado que hasta ahora los Estados Unidos han demostrado una fenomenal incapacidad para eso, algo que, por ejemplo, un déspota infame como Hitler supo hacer en las condiciones mucho más complicadas de la Europa ocupada de comienzos de la década de los cuarentas. De ahí que la idea de un imperio invencible sea falsa en grado extremo: es cierto que no se lo puede derrotar, pero también es cierto que el imperialismo no puede vencer militarmente sino hasta un cierto punto. De todas maneras no se puede subestimar la importancia militar de los Estados Unidos: según el experto norteamericano Chalmers Johnson es el único país que mantiene unas setecientas bases y misiones militares en unos 130 países del globo, un verdadero ejército imperial sin parangón en la historia.

i) En el terreno económico la situación del imperialismo es aún más complicada. No pudo imponer el Acuerdo Multilateral de Inversiones, lo que habría significado institucionalizar la dictadura del capital a escala mundial. Las rondas de la OMC van de fracaso en fracaso, y la aparición de China como un gran actor de la economía mundial, unida a los avances de la India, plantean gravísimos desafíos a la permanencia del sistema imperialista tal cual se encuentra ahora. Los teóricos neoconservadores del “nuevo siglo americano”, que soñaban para los Estados Unidos con un dominio de largísimo plazo, manifiestan ya su desilusión ante lo que perciben como claros signos de una decadencia. Lo ocurrido con el dólar, cuya depreciación está llegando a niveles impensados hasta hace apenas pocos años, es apenas uno de los componentes de esa decadencia.

j) En el sistema político internacional el imperialismo se encuentra aún más debilitado. Sus gobiernos amigos están cada vez más deslegitimados. El surgimiento de vigorosos, si bien todavía no articulados mundialmente, movimientos de la alterglobalización es otro ejemplo de una oposición que cada vez toma más cuerpo y que plantea nuevos límites a la dominación imperialista. Todo lo cual conduce hacia un espiral en donde se acude cada vez más a la represión, que a su vez potencia

la resistencia de los pueblos, lo que a su turno requiere incrementar la dosis represiva en una espiral que no tiene otro fin que su final estallido.

Termino, pues, agregando una sola información: el sostenimiento de este gigantesco, planetario, “desorden mundial” que provoca el capitalismo en su actual fase imperialista, exige la muerte prematura por enfermedades perfectamente curables y prevenibles, o por simple inanición, de 100 000 personas por día. Es decir, sostener este sistema, en donde unos pocos miles de multimillonarios disponen de un ingreso equivalente al del 50 % de la población mundial; en donde mientras la quinta parte de la población mundial derrocha energía de origen fósil y no renovable el 20 % restante prácticamente no tiene posibilidad alguna de consumir ningún tipo de energía, y sobrevive al borde de la extinción; en donde los avances científicos y tecnológicos se concentran cada día más en un puñado de naciones; todo esta auténtica barbarie, con sus ganadores y perdedores claramente identificados, todo esto sólo es posible porque el imperialismo sigue teniendo su capacidad de, engañar, chantajear a los dóciles o acomodaticios, y de aplastar a sus opositores. No se trata de un benévolo imperio virtual, como plantean Hardt y Negri, sino de un sistema de una infinita crueldad en donde el sacrificio de miles de millones de personas se realiza, día a día, en la más absoluta impunidad y a plena conciencia de sus perpetradores.

# La diplomacia contra las drogas de EE.UU. hacia Nuestra América

Lic. Alejandro L. Perdomo Aguilera

*Centro de Investigaciones de Política Internacional*

## Los instrumentos de la política exterior de los EE.UU

Los instrumentos fundamentales de la política exterior y de seguridad de los EE.UU. se articulan en lo fundamental, por los instrumentos militares, políticos, económicos, diplomáticos, ideológicos, culturales e informacionales.

Estos se desarrollan a partir de las prioridades que establece el Estado-Nación para lograr sus objetivos estratégicos a nivel internacional. Mediante su combinación efectiva se logra ejercer influencia no sólo con el uso de la fuerza (militar) o la amenaza de la misma, sino también a través del empleo a fondo de los instrumentos diplomáticos, políticos e informacionales. En este sentido se conforma la política exterior y de seguridad de los EE.UU. para lograr sus objetivos estratégicos.

El uso o combinación de estos instrumentos suele estar condicionado por la coyuntura política, económica o militar que afronte el país, así como por los instrumentos que hayan delineado como preponderantes cada Administración. No obstante, siempre existe una continuidad entre un gobierno y otro, independientemente de que el partido que esté al frente sea demócrata o republicano. A fin de cuentas la clase dominante, la elite de poder<sup>1</sup> es la que impone sus intereses prioritarios y en función de ello es que se articulan los instrumentos del poderío nacional.

<sup>1</sup>“El camino para comprender el poder de la minoría norteamericana no está únicamente en reconocer la escala histórica de los acontecimientos ni en aceptar la opinión personal expuesta por individuos indudablemente decisivos. Detrás de estos hombres y detrás de los acontecimientos de la historia, enlazando ambas cosas, están las grandes instituciones de la sociedad moderna. Esas jerarquías del Estado, de las empresas económicas y del ejército constituyen los medios del poder; como tales, tienen actualmente una importancia nunca igualada antes en la historia humana, y en sus cimas se encuentran ahora los puestos de mando de la sociedad moderna que nos ofrecen la clave sociológica para comprender el papel de los círculos sociales más elevados en los Estados Unidos.” Véase en Charles Wright Mills: *La elite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México (e.o., 1956/1987), p.12.

Por otra parte, cada administración debe trabajar en base al legado dejado por su antecesor, de modo que al término del gobierno de W. Bush, Obama debió esforzarse por emplear instrumentos políticos, diplomáticos e informacionales que mejoraran la credibilidad y la imagen exterior de ese país, sin prescindir por ello de la fuerza militar. Los instrumentos del poderío nacional se combinan y complementan como un complejo de herramientas a utilizar en cada momento, atendiendo a las circunstancias específicas que se afrontan.

Valorando las situaciones, los objetivos e intereses de la elite de poder, así como el contexto interno y las circunstancias internacionales, se aplican los instrumentos, atendiendo a las prioridades que se establecen en la conformación de la política exterior.

El proceso de conformación de la política exterior se comprende, según puntualiza la Dra. Soraya Castro como “(...) el complejo patrón de interacciones entre organizaciones, mecanismos e instituciones del sistema político, que dan origen a decisiones y líneas de acción específicas, tomando en cuenta las orientaciones y objetivos del Estado. Este proceso refleja la esencia y naturaleza del Estado, en el cual se evidencian las ideas y concepciones de las clases que ostentan el poder político del país en cuestión y la interrelación existente con otras clases de la sociedad.”<sup>2</sup>

Debe precisarse que el uso de un instrumento no discrimina a otros, de modo que lo que más se aprecia en la actualidad es la combinación de los instrumentos clave del poderío nacional para hacer posible el liderazgo internacional, buscando la consolidación hegemónica. La hegemonía vista como reto y objetivo, se comprende como una necesidad para alcanzar un mayor poderío nacional. Esta se entiende como la “(...) capacidad de la clase dominante de obtener y mantener su poder sobre la sociedad, no sólo por su control de los medios de producción económicos y de los instrumentos represivos, sino sobre todo porque es capaz de producir y organizar el consenso y la dirección política, intelectual y moral de la misma”<sup>3</sup>.

En el empleo de instrumentos que posibiliten lograr el consenso sin la necesidad del uso de la fuerza, se crean un conjunto de valores y condicionamientos morales y socioculturales, impuestos directa o indirectamente por la clase dominante. Esta clase cuenta con un poder cultural que le posibilita imponer ideas y matrices de opinión, para lo cual se vale no sólo de un control sobre las instituciones y órganos represivos sino también de los centros de pensamiento y los grandes medios de

<sup>2</sup>Soraya Castro Mariño: “El sistema político y el proceso de conformación de la política exterior en El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos”, 1998, p. 13, en <http://www.uh.cu/centros/cese/BT%20-%20Estados%20Unidos%20y%20los%20Procesos%20Sociopol%EDticos/ISC07.pdf>.

<sup>3</sup>Jorge Luis Acanda: *Sociedad Civil y Hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello”, La Habana, 2002. pp.251.

comunicación. El alcance de los patrones político-ideológicos y morales de esa elite de poder resulta inmedible, en una era donde la revolución científico-tecnológica hace llegar la información a cualquier lugar del mundo en fracciones de segundos. Con este poder informacional, el ejercicio de influencia rebasa las fronteras nacionales, pretendiendo internacionalizar patrones político ideológicos que faciliten el consenso.

En esta dinámica se aprecia como el soft power y su interrelación con la ideología y la cultura dentro del sistema de dominación estadounidense, busca consolidar y mantener el liderazgo y hegemonía de los EE.UU. a nivel global. Para ello establecen una interrelación entre organizaciones, mecanismos e instituciones del sistema político estadounidense.

El sistema político de los EE.UU. debe ser entendido como un conjunto de instituciones, organizaciones, mecanismos y normas de clase, constituido por elementos organizativos del sistema, así como de Instituciones políticas. El mismo, se concibe como un aparato de poder político de las clases dominantes; como un sistema de coerción, de cooptación y clientelismo.

El sistema político también puede concebirse como el estudio de las relaciones de poder. El objeto de estudio son las relaciones políticas y el estudio de los sistemas. Para el caso de EE.UU. resulta necesario el conocimiento de los instrumentos clave del sistema político no como un ente aislado sino como un país que se entiende como primera potencia mundial. Desde este presupuesto, el sistema político no sólo concibe la necesaria estabilidad política al interior del país, sino también en los lugares de interés allende a sus fronteras. Desde esta perspectiva, es que se analizan las herramientas mediante las cuales se construye su hegemonía.

El soft power, según J. Nye, pretende cambiar el rostro militarista de dominación de los EE.UU. por otro que busca un mayor consenso y participación, que le conceda diplomáticamente la cortina del multilateralismo. De esta forma su participación pretende el liderazgo pero no bajo la imposición declarada sino en coordinación —al menos forma— con otros países.

El soft power puede entenderse como el dominio de los espacios en construcción y reproducción de las ideas, cuyo objetivo se centra en lograr el respaldo de los intereses de la clase dominante. Con ello se ansia el apoyo de la sociedad civil a nivel internacional. En el actual contexto internacional, donde los EE.UU. atraviesan una de sus más graves crisis,

que parte de la economía pero se extiende a la política, la cultura y los valores; el desarrollo de otras formas de influencia resulta imprescindible.

La clase dominante entiende la necesidad de aplicar efectivamente instrumentos del poderío nacional como multiplicador de sus intereses y, por tanto; le brindan su apoyo a partir del control que poseen sobre las transnacionales, las ONG, las fundaciones, los centros de pensamiento, la instituciones internacionales, los grandes medios de comunicación y las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones (TIC).

Un ejemplo de estos programas multiplicadores de ideologías fue el Proyecto Democracia de Reagan en 1983, cuando se centraliza en la Casa Blanca la Dirección de la Diplomacia Pública. Dentro de los temas priorizados en los instrumentos del poderío nacional se destacan: los derechos humanos, la democracia, la gobernabilidad, la seguridad (narcotráfico, el terrorismo internacional, el medio ambiente etc.) Estos temas se ubican en la opinión pública global, impulsada por el uso de los instrumentos informacionales, política y diplomática, que condicionan las matrices de opinión.

Con el propósito de darle seguimiento a varios de estos temas, surgen instituciones como la USAID, que le da un respaldo político diplomático al verdadero rostro imperial. Los instrumentos del poderío nacional tienen como encargo vincular la ideología, los valores, la cultura e información de la sociedad con la diplomacia y el poderío militar, para lograr los objetivos de interés de la elite de poder. En este sentido, en la actualidad pudieran incluirse a las Empresas Privadas de Contratación como otros elementos del poderío nacional, en tanto su utilización les arroja menor compromiso político-diplomático.

El instrumento diplomático ha sido tan efectivo que ya el propio Departamento de Estado —a partir de la asesoría de eminentes ideólogos— incorporó el concepto de Diplomacia Transformacional, como una necesidad de los nuevos tiempos. En esta “nueva” forma de hacer diplomacia se prepondera el instrumento informacional, a conciencia de su efectividad para llegar a sectores poblacionales que comúnmente no tienen una alta participación política. Con este objetivo se utiliza las TIC como complemento de los medios de comunicación convencionales, para una efectiva propaganda de la diplomacia pública y la ayuda al exterior.

Teniendo en cuenta que los intereses del poderío nacional pretenden preservar el liderazgo y hegemonía de los EE.UU. a nivel global, se refuerzan instrumentos clave como el económico, el diplomático, la

fortaleza del Complejo de Seguridad Industrial, el poder cultural<sup>4</sup> y el informacional.

El poder informacional tiene un gran impacto en las guerras culturales y en la dominación ideológica por parte de los EE.UU., particularmente hacia Latinoamérica y el Caribe. La evidente asimetría tecnológica, posibilita que el control y las formas de transmitir la información por los grandes medios, faciliten la demonización de los procesos políticos contestatarios que se viven en Latinoamérica.

Dentro de los instrumentos diplomáticos pueden incluirse aspectos de seguridad y economía que adquieren un matiz diplomático. Un ejemplo claro de esta instrumentación se evidencia en la llamada diplomacia de las drogas, donde se encausan proyectos de dominación tomando por justificación este flagelo. Belén Boville Luca define que: “La Diplomacia de las drogas constituye una doctrina política y diplomática que se ajusta perfectamente a los cometidos y las necesidades de los Estados Unidos en su especial relación política, social con América Latina, y sustituye la percepción ideologizada de los presupuestos de la guerra fría.”<sup>5</sup>

Ciertamente la complementación de los instrumentos posibilita la construcción de fachadas político-diplomáticas que intentan encubrir el verdadero rostro imperial del poderío nacional de los EE.UU.

El Poder Nacional de acuerdo con la teoría realista desarrollada por Hans Morgenthau en “Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz”<sup>6</sup> es el conjunto de elementos que determinan la capacidad de influenciar los acontecimientos que tiene una nación. Asimismo el poder nacional, que constituye la fuerza de un Estado-Nación, se compone según Hartman por siete elementos: el geográfico, el demográfico, el económico, el científico-tecnológico, el histórico sociológico y el organizativo administrativo.

Para el caso estadounidense el Complejo Militar Industrial, pudiera ampliarse al complejo de Seguridad Industrial pues dentro de los aspectos de seguridad se incluyen otros instrumentos no militares que comprenden el entramado de la seguridad informacional, donde se incluyen las TIC y los medios de comunicación convencionales, enfatizando la compleja interdependencia entre los instrumentos del poderío nacional.

Matías Marini precisa que los “(...) países pueden valerse de sus recursos de soft power (comunicación, información, cultura, medios) para intentar modelar la agenda informativa y orientar las preferencias de

<sup>4</sup>Michel Foucault: *Microfísica del poder*, Ediciones de la Piqueta, 2ª ed., Madrid, 1979. Y véase también del mismo autor *Un diálogo sobre el poder*, Alianza Editorial, s.a., Madrid, 1995.

<sup>5</sup>Belén Boville Luca de Tena: “La Diplomacia de las drogas en las relaciones Estados Unidos- América Latina”, en *Diálogo*, No.10, Center for Latino Research, 2007, p.28.

<sup>6</sup>Hans Morgenthau: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, GEL, Sexta edición revisada por Kenneth W. Thompson, Buenos Aires, 1992.

otros actores.<sup>7</sup> J. Nye por su parte, define entre los medios: la coerción con al amenaza o uso de la fuerza (militar), los instrumentos económicos y la atracción a partir del soft power.

El soft power y el Smart power intentan rearticular las fortalezas del poderío nacional estadounidense, para el cumplimiento de sus intereses estratégicos. En este afán se emplean los instrumentos que ejerzan una hegemonía simbólica, intelectual y culturalmente, sobre la llamada aldea global, en un intento de internacionalizar los valores estadounidenses.

En esta “suerte” de globalización de los estereotipos estadounidenses, debe considerarse la evolución de los instrumentos del poderío nacional a tono con los cambios que se producen en la arena internacional. La complejidad de las relaciones demanda de una interdependencia compleja —al decir de Keohane— y, por ello, los instrumentos políticos, diplomáticos, culturales e informacionales juegan un rol crucial en la construcción de matrices de opinión, que generen consensos y obtengan el apoyo de terceros países.

Entre los motivos que han generado esta evolución en los usos de los instrumentos del poderío nacional debe señalarse como fundamental, la revolución de las comunicaciones, que ha generado nuevas formas de hacer la diplomacia, producto de la importancia que la opinión pública gana, y las disímiles vías que se crean para su condicionamiento. Bajo las actuales circunstancias, el liderazgo internacional no se resume al predominio militar, político o económico; sino que es preciso condicionar la mente de los hombres y es en este espacio donde juega un rol esencial el instrumento informacional.

Esta situación hace más compleja la emisión de consensos y la falacia de la democracia se complejiza, en las enrevesadas proyecciones de los instrumentos del poderío nacional. Mediante su combinación se construyen enemigos imaginarios, se sobredimensionan peligros foráneos y se acentúan otros latentes, que posibiliten continuar acelerando los gastos militares y la canalización de fondos hacia programas como los de USAID.

A partir de estos instrumentos se hilvanan ideologías como el Smart power, para la consolidación de la política exterior y de seguridad del Hegemón, a partir aspectos clave como la diplomacia y el desarrollo como complemento de la defensa (las tres D). La posibilidad que tienen los medios de incluir temas en la agenda internacional, a partir de las mediaciones y la construcción de consensos los convierten en un actor

<sup>7</sup>Matias Marini: “La dimensión comunicativa del poder en las relaciones internacionales”, en <http://www.diplomacia-publica.org/?p=16>.

de peso en las dinámicas político-diplomáticas, cuando se avizora un mayor uso de los TIC en la diplomacia.<sup>8</sup>

En este contexto histórico, los usos de los instrumentos del poderío nacional recuerdan las premisas de Hans Morgenthau, al definir la diplomacia como el arte de combinar los distintos elementos del poderío nacional de mayor impacto en el interés nacional.<sup>9</sup> Lo tristemente célebre, es que este interés, instrumentado por el poderío de los EE.UU. suele atentar contra la soberanía, la integridad territorial y la autodeterminación de otros pueblos.

“La intervención a Afganistán primero y la intervención y ocupación de Irak para marzo de 2003 demostró que la fuerza militar y su variable tecnológica como dispositivo cardinal del poderío nacional estadounidense, renace como el instrumento de poder más notable en la política exterior y de seguridad contra aquellos que, unilateralmente, el gobierno de los Estados Unidos define como ‘estados villanos’.”<sup>10</sup>

### **La diplomacia de las drogas: estrategia de dominación de los EE.UU. en Latinoamérica**

El problema de las drogas debe analizarse desde sus antecedentes históricos, para percibir los cambios que se han producido en el en torno al flagelo de las drogas. “En los últimos cien años la política sobre drogas, que debiera ser una preocupación genuina de los aspectos socio sanitarios ligados a su consumo, se ha ido entremezclando con aspectos geopolíticos, económicos, diplomáticos y militares.”<sup>11</sup>

De esta perspectiva, deben comprenderse los intereses de Estados Unidos en el mantenimiento del negocio de ilícito de estupefacientes. Para ello se articulan los instrumentos de la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos, que durante la Administración Obama han tenido un predominio del smart power y las tres D (Diplomacia y Desarrollo como complemento de la Defensa) como instrumentos clave para la proyección de sus intereses de geoestratégicos. Para su justificación se valen del poderío informacional por el control hegemónico sobre los

<sup>8</sup>Comprende a la diplomacia pública tanto para actividades culturales, como de información y de propaganda internacional. “La política pública coordinada desde un gobierno que diversifica su rol de transmisor a través de los actores privados. Se promueve el interés nacional del país mejorando su percepción exterior; su destinatario es la opinión pública de naciones extranjeras que formen parte de un selecto grupo para los intereses del Estado emisor. Asimismo, esta diplomacia propende a establecer y mejorar el diálogo entre los ciudadanos de dos o más países.”

<sup>9</sup>Hans Morgenthau: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano, GEL, Sexta edición revisada por Kenneth W. Thompson, Buenos Aires, 1992.

<sup>10</sup>Soraya Castro Mariño: “Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos después de la invasión a Iraq”, en *Los EE.UU. a la luz del siglo XXI*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2008, p.435.

<sup>11</sup>Belén Boville Luca de Tena: “La Diplomacia de las drogas en las relaciones Estados Unidos-América Latina”, Ob. cit., 2007, p.24.

medios de comunicación y su alto despliegue en las redes sociales en Internet.

La diplomacia de las drogas<sup>12</sup> surge como expresión de la articulación de los instrumentos del poderío nacional de los EE.UU. en aras de consolidar sus intereses hegemónicos. Para la política exterior y de seguridad con respecto a Latinoamérica, se han perfeccionado las políticas de las drogas con el curso de los años. Evidentemente las agencias del gobierno estadounidense más relacionadas con este tema, se han visto implicadas en diferentes negociaciones con cárteles de la droga, políticos corruptos y tráfico de armas en aras de, por un lado continuar la guerra contra el llamado narcotráfico y, por otro, consolidar sus intereses económicos, políticos, diplomáticos y militares en la región.

Sin embargo, el hecho de ser los Estados Unidos el primer mercado de estupefacientes a nivel mundial y, por ende, el máximo consumidor, conlleva a un análisis estructural, sobre las bases que alientan la llamada guerra contra las drogas. Cuando el centro del capitalismo mundial vive una de las mayores crisis económicas de su historia, y hasta la propia Wall Street tiene sus ocupas; cuando el desempleo, las hipotecas y la violencia llaman a la irracionalidad; el Complejo de Seguridad Industrial<sup>13</sup> continúa desarrollándose.

En ese ínterin, la diplomacia, salvaguarda de toda crisis se exalta para solapar la crueldad de las guerras, intentando otorgar una imagen de credibilidad al gobierno estadounidense. El problema de las drogas no debe limitarse a elementos de seguridad. Los multimillonarios gastos económicos que generan, tanto para criminales como para las agencias estatales y privadas que se dedican a su enfrentamiento; conforman una serie de intereses económicos, políticos y diplomáticos, que conducen a una lectura más exitosa, para los objetivos geoestratégicos de los EE.UU. en Latinoamérica.

Los momentos de crisis en la periferia, por lo general, generan ganancias para la potencia inmiscuida, y así como detrás de los conflictos en el Medio Oriente y Asia Central, está también la droga; para el caso latinoamericano, el control geoestratégico de zonas de interés (la Amazonía, la triple Frontera y otros) resulta crucial para el gobierno de EE.UU. En ese sentido, la diplomacia de las drogas ha logrado más éxitos que los que se suelen reportar. Si se aprecian los intereses estadounidenses en correspondencia con la aplicación de sus instrumentos política exterior

<sup>12</sup>Droga: Se asume el concepto de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que la define como toda sustancia que, introducida en el organismo por cualquier vía de administración, produce, de algún modo, cualquier alteración del funcionamiento del sistema nervioso central del individuo, y es además susceptible de crear dependencia psicológica, física o ambas. Véase en [http://www.drogas.cl/drogas\\_detail.htm](http://www.drogas.cl/drogas_detail.htm).

<sup>13</sup>Se asume este concepto comprendiéndolo más abarcador que el Complejo Militar Industrial, que los educa a aspectos estrictamente militares y la industria de la seguridad resulta más abarcador.

y de seguridad en la región, podrá considerarse como el beneficio no siempre radica en vencer la guerra; sino que el simple hecho de mantenerla puede generar mayores ganancias.

Obviamente que esta política no obedece a un gobierno u otro, sino que detrás de los políticos, están los objetivos estratégicos de la elite del poder, que no es más que la clase dominante que realmente gobierna el Estado de la Unión. Existen en torno a temática, elementos conceptuales que deben considerarse para un análisis de las relaciones internacionales, como es el de política exterior, entendido según Roberto González como: “(...) la actividad de un estado en sus relaciones con otros estados, buscando la realización de los objetivos exteriores que determinan los intereses de la clase dominante en un momento o periodo determinado.”<sup>14</sup> Si en algún problema de alcance global se aprecia con mayor claridad la combinación de los instrumentos del poderío nacional estadounidense es en el flagelo de las drogas. En el se interconectan los intereses económicos, políticos, diplomáticos, militares e informacionales del hegemón, en aras de consolidar a los EE.UU. como el garante de la seguridad mundial. La política contra el tráfico ilícito de estupefacientes ha manifestado un carácter sistémico, puesto que independientemente del partido que dirija la Administración, se mantienen las bases que hacen de la llamada lucha contra las drogas una estrategia de dominación.

Haciendo un compendio de las posibilidades económicas, políticas, militares y diplomáticas de los Estados Unidos en Latinoamérica, la guerra contra las drogas le ha facilitado el aumento de su poderío militar en la región, logrando un mayor control geoestratégico. Tanto es así que las políticas antidrogas de EE.UU., en vez de contener el narcotráfico de la subregión andina —mediante el Plan Colombia— han permitido la generalización del problema hacia toda la Latinoamérica, con particular énfasis en México y Centroamérica.

Sobre esta situación Noam Chomsky consideró: “No creo que la guerra contra las drogas es un fracaso, tiene un propósito diferente al anunciado (...). El problema de las drogas en América Latina está aquí en Estados Unidos. Nosotros suplimos la demanda, las armas, y ellos (en América Latina) sufren.”<sup>15</sup>

El problema tiene como base un importante trasfondo económico. Primeramente porque el negocio de las drogas es uno de los más rentables a nivel global, no sólo por las ganancias que arroja sino también por las que genera colateralmente el sustento de este negocio. A través del

<sup>14</sup>Roberto González Gómez: *Teoría de la política Internacional* (1ª Parte). Folleto, Universidad de La Habana, Facultad de Filosofía e Historia, sf, p.22.

<sup>15</sup>David Brooks: “Las fallidas consecuencias de la lucha contra el narco”. En <http://www.cubadebate.cu/opinion/2012/05/14/las-fallidas-consecuencias-de-la-lucha-contra-el-narco>.

tráfico ilícito de drogas<sup>16</sup> a nivel internacional se ganan más de 320 000 millones<sup>17</sup> de dólares, convirtiéndolo en la segunda actividad económica mundial, con un mercado de unos 200 millones de consumidores a nivel global.<sup>18</sup>

El carácter ilegal del mismo y las políticas militaristas que el gobierno estadounidense receta como “mejor” enfrentamiento; alientan la compra de armamentos y otros insumos de seguridad para otorgar una matiz más beligerante a los cárteles. Esta situación unido al fomento de conflictos entre los cárteles, y de estos contra los gobiernos latinoamericanos que lo enfrentan; resultan un excelente incentivo para el Complejo de Seguridad Industrial de los EE.UU.

La generación de empleos que provoca el problema de las drogas, unido a las penetraciones político-diplomáticas que posibilita la lucha contra el narco constituye para EE.UU. un excelente pretexto; de allí que sea la diplomacia de las drogas una de las más eficientes expresiones de los instrumentos de la política exterior y de seguridad de los EE.UU.

La ubicación de bases militares en zonas geoestratégicas y la activación de la IV Flota manifiestan pretensiones más amplias que la lucha antinarcoóticos. Los intereses económicos han tenido expresiones más evidentes como fue el desvío de “(...) los recursos inicialmente antinarcoóticos contenidos en el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina también (que) están siendo utilizados para la protección militar del oleoducto colombiano de Caño Limón-Coveñas de propiedad mixta colombiana-norteamericana.”<sup>19</sup>

Sin embargo, la atención a los sectores más pobres de las sociedades latinoamericanas con alternativas que frenen los incentivos del negocio de las drogas, resultan limitadas. “Al desdeñarse los aspectos del desarrollo priorizándose los de la seguridad se perpetúa una situación que favorece la extensión de los cultivos de hoja de coca y la constante provisión de materia prima para la elaboración de la cocaína.”<sup>20</sup>

Definitivamente en la política exterior de los EE.UU. repercuten las problemáticas internas, y en un contexto de crisis, el dinero va canalizado

<sup>16</sup>El tráfico ilícito de drogas es una industria ilegal mundial que consiste en el cultivo, manufactura, distribución y venta de drogas ilegales que opera de manera similar a otros mercados subterráneos y se produce a escala global. El producto final alcanza un gran valor en el mercado negro. La drogadicción acarrea importantes consecuencias sociales: crimen, violencia, corrupción, marginación. Por ello, la mayoría de los países del mundo prohíben la producción, distribución y venta de esas sustancias.

<sup>17</sup>Véase: Word Drug Report de 2011, en [http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics\\_drugs/WDR/2011/Executive\\_Summary\\_-\\_Espanol.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone/Topics_drugs/WDR/2011/Executive_Summary_-_Espanol.pdf). Otras Instituciones y autores reflejan cifras superiores que oscilan desde 400 mil a 700 mil millones de dólares.

<sup>18</sup>DanieEstulin: “Los secretos del Club de Bilderberg”, en [http://www.apitox.es/docs/Los\\_Secretos\\_Del\\_Club\\_Bilderberg.pdf](http://www.apitox.es/docs/Los_Secretos_Del_Club_Bilderberg.pdf).

<sup>19</sup>Belén Boville Luca de Tena: “La Diplomacia contra las drogas en las relaciones Estados Unidos- América Latina”, Ob. cit., p.28.

<sup>20</sup>Ibid., p.29.

hacia aquellos sectores que puedan generar mayores demandas. Este fenómeno de dependencia de las decisiones en política exterior de las situaciones internas, se debe a que “(...) el papel relativamente autónomo del sistema político interno, es a veces decisivo, en la elaboración de una política exterior determinada, y en todo análisis medianamente serio debe ser tenido en cuenta.”<sup>21</sup> Por estas razones si bien no es objeto de este trabajo la crisis económica que continúa afectando a los Estados Unidos; debe considerarse en todo momento para comprender el trasfondo de muchas decisiones que se toman en política exterior, y la política contra las drogas no es una excepción.

Una manifestación del doble rasero de la diplomacia contra las drogas emprendida por los EE.UU. lo constituyó la escandalosa Operación Rápido y Furioso, mediante la cual ese gobierno suministró armamento a los narcotraficantes. Esta operación mostró como mediante la cruzada antidroga estadounidense, se alienta la venta de armas, a la vez que se aumenta el carácter beligerante de los cárteles con efectos incalculables para la violencia y la inseguridad ciudadana de Latinoamérica. “Una investigación del Departamento de Justicia de EE.UU. determinó hoy (19 de septiembre de 2012) que hubo “graves fallos” en la operación encubierta “Rápido y Furioso” que permitió el contrabando de unas 2 000 armas a México en 2009, pero exculpó al fiscal general, Eric Holder.”<sup>22</sup>

A pesar del desprestigio internacional que significó el descubrimiento de tal operación a la opinión pública, el Congreso y en el Departamento de Justicia han reconocido la Operación Rápido y Furioso como un fallo y no como un error, concluyendo el proceso judicial con penas disciplinarias y no penales (criminales). “El esperado análisis del inspector general del Departamento de Justicia, Michael Horowitz, recomienda acciones disciplinarias —pero no cargos penales— contra 14 empleados de la Oficina para el Control del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF, en inglés)”<sup>23</sup>

El destino y las muertes que provoquen las armas de la Operación Rápido y Furioso y la Náufrago resultan impredecibles. Para la transacción no se le dieron todos los elementos al gobierno de México ni se tuvieron en cuenta los altos peligros que ello ocasionaba a la sociedad civil. Definitivamente los métodos de la guerra antinarcoóticos están muy lejos de proveer la paz y la seguridad en Latinoamérica.

<sup>21</sup>Roberto González Gómez: *Teoría de la política Internacional*, Ob.cit., p.25.

<sup>22</sup>Informe revela “graves fallos” de “Rápido y Furioso” y exige a Eric Holder, en [http://efe.vistasemanal.com/25\\_inmigracion-e-hispanos/1751219\\_informe-revela-graves-fallos-de-rapido-y-furioso-y-exime-a-eric-holder.html](http://efe.vistasemanal.com/25_inmigracion-e-hispanos/1751219_informe-revela-graves-fallos-de-rapido-y-furioso-y-exime-a-eric-holder.html).

<sup>23</sup>Ibid.

## La estrategia militarizada de la guerra contra los cárteles

La estrategia militarizada de la guerra contra los cárteles ha conllevado a resultados perjudiciales para la seguridad ciudadana, la corrupción político-institucional y la gobernabilidad. En el Informe sobre las drogas 2011 emitido por el Departamento de Estado de los EE.UU. se calificó a Argentina, como el segundo mercado de las drogas de Sudamérica. Este auge ha coincidido con el aumento de las exportaciones hacia Europa Occidental y Central a través de los países de África Occidental, que fungen como corredores (rutas) de la cocaína. Sin negar la proliferación del negocio de las drogas en el Cono Sur en los últimos años, resulta un tanto sobredimensionada la visión de Estados Unidos respecto al problema, lo que muestra una alerta hacia donde pudieran extenderse las estrategias políticas y militares estadounidenses en el futuro.

En el contexto actual de las relaciones internacionales, EE.UU. ha abogado por una militarización general de su proyección exterior. En esa dirección, el enfrentamiento a las drogas se militariza. Las consecuencias de esa militarización en el enfrentamiento a los cárteles de la droga en América Latina, han derivado en la agudización de los conflictos sociales de los países afectados. Las dinámicas político-diplomáticas de los países más afectados por el flagelo de las drogas, se ven influenciadas por elementos de seguridad que deben priorizar, debido a las funestas consecuencias de la guerra contra los cárteles.

Por el momento, no se observan intenciones políticas ni económicas en los sectores dirigentes en EE.UU. que se vinculen a la necesidad de reducir los incentivos del negocio de las drogas en la región, lo que se refleja en la carencia de modificaciones sustanciales a los objetivos y estrategias ya definidos. En realidad, existen factores políticos y económicos que no permiten una solución definitiva al problema. Hay sobradas pruebas de la creciente implicación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y su responsabilidad en el tráfico ilegal de drogas, especialmente en las zonas donde se despliegan fuerzas militares estadounidenses (sean estatales o privadas).

Para empresas como Chase Manhattan Bank (propietarios de la cadena de televisión ABC); General Electric (propietario de la NBC); o Brown Brothers Harriman (de la CBS); tener unos diez millones de euros de beneficios netos adicionales derivados del negocio de las drogas, le supondría un incremento en el valor de sus acciones bursátiles de hasta 300 millones de euros; lo que problematiza la situación debido a que

estas empresas poseen el control de las principales cadenas de televisión de EE.UU. En este sentido, resulta difícil creer que fueran a presentar noticias que perjudicaran su cotización en la bolsa.<sup>24</sup>

Los graves peligros que entraña a nivel global y para la región de América Latina en particular, denotan la apremiante necesidad de vincular y sensibilizar a los sectores más afectados de la sociedad sobre sus graves consecuencias. El incremento de los efectivos militares y la penetración de fuerzas armadas foráneas y de espionaje bajo el pretexto de lucha contra el “narcotráfico” en estos países, resulta un elemento crucial para la comprensión de esta problemática.

Un ejemplo claro de creciente militarización y expansión de las demandas al Complejo de Seguridad Industrial fue la noticia revelada por *The New York Times*, que afirmaba: “La agencia antidroga estadounidense tiene cinco comandos<sup>25</sup> operativos que llevan a cabo misiones secretas en países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. (...) Ese pequeño ejército de operaciones especiales creado hace seis años para combatir el cultivo de opio, por parte de los talibanes, en Afganistán, fue transferido con autorización de la Casa Blanca.”<sup>26</sup>

Esta situación revela una visión mucho más amplia y peligrosa, sobre los verdaderos que se trazan la política exterior y de seguridad de los EE.UU. para la consolidación de su hegemonía a nivel global.

## Conclusiones

El gobierno de los EE.UU. ha tenido que ir reestructurando su política en el Departamento de Estado y de Defensa, debido a un contexto histórico-concreto que ha demandado la adecuación de las diferentes vicesecretarías y agencias gubernamentales a los intereses actuales de los Estados Unidos.

El uso del smart power, surge como el arte de combinar el poder suave y el duro, para la consolidación de sus intereses a nivel global. En este sentido, se trabaja en áreas que mejoren la credibilidad y legitimidad del gobierno estadounidense, en un período lacerado por la crisis

<sup>24</sup>Daniel Estulin: “Los secretos del Club de Bilderberg”, en [www.apitox.es/docs/Los\\_Secretos\\_Del\\_Club\\_Bilderberg.pdf](http://www.apitox.es/docs/Los_Secretos_Del_Club_Bilderberg.pdf).

<sup>25</sup>Fue el ex presidente George W. Bush quien creó los cinco comandos secretos bajo el nombre de Equipo de Apoyo y Asesoramiento de Despliegue Extranjero (FAST, por sus siglas en inglés). Cada escuadrón cuenta con 10 soldados (...) el actual presidente Barack Obama quien autorizó, después de su llegada al poder en 2009, el despliegue de esos cinco escuadrones de la DEA en Latinoamérica, más allá de las zonas de cultivo de opio en Afganistán. La Casa Blanca no ha admitido abiertamente ese cambio en operaciones. El entrenamiento y el material de los soldados está a cargo del Pentágono.

<sup>26</sup>EE UU tiene cinco comandos antidroga operativos en Latinoamérica, en [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320728173\\_644511.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320728173_644511.html).

económica global, y la agudización de la inseguridad ciudadana. Para ello, no sólo basta con el uso de aparatos estatales, sino que tiene una creciente participación las Compañías Contratistas y las ONG, en busca de una mayor credibilidad de los programas implementados.

La necesidad del afianzamiento de la hegemonía y del liderazgo internacional, en un momento donde la crisis multidimensional del sistema mundo, al decir de Wallerstein, ha llegado a planos donde no sólo la periferia, sino que el centro se ve afectado por esta situación; el gobierno de los Estados Unidos ha debido efectuar cambios en sus políticas, en aras de asegurar y en algunos recuperar los espacios perdidos.

Esta reestructuración se ha expresado en los cambios realizados, no sólo de figuras que dirigían los hilos político-diplomáticos y militares del gobierno, sino también en las estructuras Departamentales que antes existían. Además, se ha realizado un serio trabajo con el poder informacional, donde se desarrollan las áreas de innovación y las nuevas tecnologías de la informática y las comunicaciones (TIC), puestas en función de la llamada Diplomacia Transformacional.

En este sentido agencias como la USAID han sido objeto de reformas importantes, en busca de lograr un mayor impacto en las áreas de interés. Para ello se han enfocado en el trabajo con sectores vulnerables de la sociedad en aras de aumentar las diferencias y ponderar nuevos aliados para, conscientes o no, apoyar el sostenimiento de su hegemonía en regiones clave como América Latina.

En estas políticas, existen elementos conceptuales a reconsiderar por su factibilidad para la manipulación mediática, a partir de estrategias que suelen centrar como tema de interés de la agenda de seguridad nacional, problemas que se desatan en otras regiones del mundo. Siguiendo estos propósitos no basta con la validación de intereses económicos, sino que amerita una difusión e influencia de los valores democráticos, políticos e institucionales, que esgrime Washington como patrones de la gobernanza global, amén de las otredades existentes de las diferentes latitudes.

En este aspecto, se reconsideran aquellos problemas globales que se focalizan como amenazas a la seguridad y la paz internacionales y que tienen una incidencia en las estrategias trazadas por el Departamento de Estado y el de Defensa, para la política exterior y de seguridad.

Amenazas como el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, la ciberguerra, la inseguridad informática, las violaciones a los Derechos Humanos, entre otras, suelen ser atraídas a la agenda nacional, como objetivos de seguridad nacional, para la dominación de las zonas de interés geoestratégico.

Todo ello ha demandado de cambios a nivel doctrinal y estructural en la conformación de la política exterior estadounidense, que ha conllevado a reformas importantes en el gobierno, que se ajustan a las circunstancias internacionales y domésticas y a lo que prevén que puede suceder en el escenario internacional. Estas reformas repercuten en los objetivos nacionales de ese país, en interés de mantener el liderazgo a nivel global.

La política exterior y de seguridad de los EE.UU. ha continuado promoviendo la instalación de bases militares, seguidas por la reactivación de la IV Flota y el fortalecimiento del Comando Sur. En el orden informacional, se han perfeccionado las campañas de dominación mediática, incentivado los planes desestabilizadores contra gobiernos contestatarios como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Asimismo, agencias como la USAID y la NED han incrementado sus acciones de influencia y desestabilización en la región. El Golpe de Estado en Honduras, el intento golpista contra Rafael Correa y las campañas contra la Revolución Bolivariana y el ALBA-TCP, son expresión de ello. Por otra parte, continúan las políticas separatistas, para debilitar los procesos de integración, con acciones que pretenden incrementar las contradicciones histórico-políticas.

Evidentemente, la permanencia de procesos contestatarios al régimen imperial y la emergencia de Brasil como potencia emergente han sido temas de preocupación, que unido a los recursos energéticos con que cuenta la región, son incluidas entre los intereses de la política exterior norteamericana hacia el Hemisferio Occidental.

En estos proyectos, la figura de Obama se ha visto apoyada por importantes sectores de las elites de poder como la Comisión Trilateral; la Fundación Ford; el Consejo de Relaciones Internacionales; el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales; la Comunidad de Inteligencia; el Complejo de Seguridad Industrial. Además Obama se ha visto beneficiado por el apoyo de figuras de los centros de pensamiento, como Zbigniew Brzezinski; Joseph Nye; George Soros; Henry Kissinger; Madeline Albright; Carla Hill; Sam Nunn, entre otros.

En fecha tan temprana como noviembre de 2007 el señor Obama anunció: "(...) Si yo llego a ser el rostro visible de la política exterior y el poder en EE.UU. tomaré las decisiones estratégicas con prudencia y manejaré la crisis, emergencias y oportunidades en el mundo, de manera sobria e inteligente."<sup>27</sup>

Tiempo después la estrategia de Seguridad nacional de EE.UU. aseguraba: "Nosotros trabajaremos, en una alianza entre iguales, para hacer

<sup>27</sup>Barack Obama. *The New York Times*, 4 de noviembre de 2007.

avanzar la democracia y la inclusión social, garantizar la tranquilidad ciudadana y la seguridad, promover la energía limpia y defender los valores universales de las personas del hemisferio”.<sup>28</sup>

Asimismo, detallaba para la región “Estados Unidos continuará trabajando para alcanzar un Hemisferio Occidental seguro y democrático, mediante el desarrollo de la defensa regional y la colaboración contra las amenazas domésticas y transnacionales, como son las organizaciones narcoterroristas, el tráfico ilícito y la pobreza social.”<sup>29</sup>

En este sentido el smart power ha tenido un gran aliado para la promoción de ideas y valores en TICs, espacio donde Obama se ha desempeñado con gran éxito; reconociendo el impacto de estas en las relaciones políticas internacionales, y su factibilidad para la manipulación de las matrices de opinión pública y la atracción de sectores tradicionalmente “apáticos” a la participación política.

En el actual contexto internacional, se aprovecha la interactividad de las plataformas digitales para interactuar desde nuevos códigos de comunicación, con actores internacionales que emergen con fuerza como Brasil, haciendo un trabajo pormenorizado con la sociedad civil de la región, concentrándose en los sectores más vulnerables. En este sentido se potencia la mediatización de los procesos políticos más progresistas de Latinoamérica, a través de los grandes medios de comunicación y de las TICs.

No obstante, no se descarta la utilización del poder duro, siempre con la combinación las herramientas político-diplomáticas e informacionales, para justificar las políticas imperiales, convocando para estas empresas a otras potencias centrales, en aras de colectivizar los intereses de política exterior y de seguridad.

En documentos rectores como las Estrategia de Seguridad nacional de 2010, El Informe Cuadrienal de Diplomacia y Desarrollo, los Lineamientos de USAID 2011-2015 y el PPD 16 se corrobora el trabajo con el poder civil, implementado a partir del smart power y las tres D. En el Reporte de Revisión Cuadrienal de Defensa 2010 se señala: “Nuestra postura defensiva en el Hemisferio se apoyará en las capacidades interacciones dirigidas a combatir aspectos críticos, que incluyen el control del tráfico ilícito (...)”<sup>30</sup>

Además, continúan las estrategias de antaño destinadas al fortalecimiento de: estado de derecho, la convivencia democrática, el fortalecimiento de los Estados fallidos, la institucionalidad, la gobernabilidad, la libertad de asociación y expresión, los Derechos Humanos y la seguridad

<sup>28</sup>Estrategia de seguridad nacional Estados Unidos 2010.

<sup>29</sup>Reporte de Revisión Cuadrienal de Defensa 2010.

<sup>30</sup>Reporte de Revisión Cuadrienal de Defensa 2010.

ciudadana y humana; esta última recientemente ampliada al término de seguridad civil, para lo cual se ha creado una vicesecretaría en el Departamento de Estado.

La Diplomacia, prioriza el trabajo con agencias gubernamentales y nuevos actores, corporaciones, ONG, grupos religiosos y otros sectores privados de influencia internacional, donde desempeñan una participación creciente las Compañías Privadas de Seguridad y otros servicios internacionales.

En esta dinámica, se adecua la diplomacia a los nuevos tiempos, identificándose oportunidades de influencia económica, política, diplomática y militar, para atender los problemas de seguridad, desarrollo económico y estabilidad política. Entre los retos que se destacan a su hegemonía, tienen un carácter central en Latinoamérica: la seguridad ciudadana, los derechos humanos y el tráfico ilícito de drogas (TID) y otros delitos conexos.

Respecto al desarrollo se apoyan los nexos con los empresarios y las transnacionales, promoviendo las relaciones de mercado, las inversiones de las corporaciones transnacionales afines y los TLC. Asimismo, se incentiva el desarrollo de la innovación en las esferas científicas y tecnológicas (economía del conocimiento). Otro elemento de particular interés para los EE.UU. en la región es el control de los recursos naturales. Para ello se priorizan territorios como la Amazonía, para controlar recursos estratégicos.

Como parte de la consolidación de su liderazgo en la región, se alientan las contradicciones internas que debiliten los proyectos integracionistas regionales, en aras de fortalecer la dependencia financiera y comercial, buscando mitigar la consolidación de los actores extrarregionales de importancia (China y la UE).

Finalmente, puede considerarse que los EE.UU. se valen del smart power y las tres D para implementar de forma más consensuada, políticas de dominación ideológica, económica, diplomática y militares, que consoliden su liderazgo y perpetúen su hegemonía en Latinoamérica. Como parte de esa estrategia de dominación se utiliza el flagelo de tráfico ilícito de drogas en la región, como justificación para la penetración político-diplomática y militar, bajo la cortina de humo de la llamada guerra contra las drogas.

# Estados Unidos y la Agenda de Seguridad pos 11-9 en la Cuenca del Caribe

MSc. Carlos Oliva Campos

*Profesor de Historia de la Universidad de La Habana*

En la historia de las relaciones de los Estados Unidos con América Latina y El Caribe, el tema de la seguridad nacional ha ocupado siempre espacios clave en las agendas bilaterales. También la historia interamericana refleja cómo la Cuenca del Caribe,<sup>1</sup> bajo diferentes calificativos, “frontera Sur”, “perímetro estratégico Sur”, entre otros, ha quedado atrapada bajo mayores niveles de subordinación a las percepciones de seguridad y las políticas de Estados Unidos, en comparación con la región de América del Sur.

En términos geopolíticos, EE. UU. prestó una atención particular a la Cuenca del Caribe desde inicios del siglo XIX; siendo uno de los escenarios en donde se fundamentó la necesidad de sostener un poderío naval capaz de controlar el destino de los acontecimientos en el área.<sup>2</sup> El siglo XX sellaría esa “relación especial” con la construcción de la vía interoceánica del Canal de Panamá y la definición de las rutas estratégicas de comunicación con Europa durante las dos Guerras Mundiales.

Por otra parte, la más grave amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos antes del 11 de septiembre de 2001, surgió también dentro de la Cuenca del Caribe, con la articulación a partir de inicios de los años sesentas del siglo pasado, de la alianza estratégica entre Cuba y la Unión Soviética. Todos recordamos como momento clímax, la llamada “crisis de los misiles” de octubre de 1962, que colocó a la humanidad al borde de un conflicto nuclear, finalizando cuando soviéticos y estadounidenses

<sup>1</sup>Se asume como Cuenca del Caribe a todos los territorios insulares del Mar Caribe; México, por su zona caribeña; los países centroamericanos hasta Panamá; Colombia; y Venezuela.

<sup>2</sup>Jorge Rodríguez Beruff: “Cultura y geopolítica: un acercamiento a la visión de Alfred Thayer Mahan sobre el Caribe”, en Antonio Gastambide-Géigel, Juan González y Mario S. Cancel (editores), *Cien años de sociedad*, Ediciones Callejón, San Juan, Puerto Rico, 2000, p.28.

negociaron, sin la presencia de las autoridades cubanas, la salida de los cohetes nucleares instalados en la isla.

Tras la caída de la URSS y la superación de los escenarios de guerra en Centroamérica, se especuló sobre la pérdida de la importancia estratégica de la Cuenca del Caribe, desestimándose la vigencia operacional de las vías interoceánica y Atlántica, factores geopolíticos definitorios para el área.<sup>3</sup> Los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 eliminaron toda posible duda que subsistiera, marcando el definitivo redimensionamiento de la Cuenca del Caribe, como parte del retorno doctrinal de las viejas visiones sobre la seguridad nacional estadounidense.<sup>4</sup> Siguiendo la lógica expuesta por la autora ese retorno implicaba:

- El regreso a la “noción estado-céntrica”, en la cual el estado define y centraliza las políticas vinculadas con la protección de las fronteras, la población y las instituciones;
- El establecimiento de una clara distinción entre seguridad interna y externa; cabe agregar, como las dos dimensiones de la doctrina de seguridad nacional;
- A diferencia de las percepciones de la guerra fría, las amenazas provienen del exterior y no de luchas internas;
- Se asume como reacción una centralización de la toma de decisiones del estado;
- Sólo hay una opción, el desarrollo de las capacidades militares ofensivas necesarias para enfrentar y neutralizar a los enemigos.

En la perspectiva de los Estados Unidos, el inventario general de la agenda de seguridad de la Cuenca del Caribe en la posguerra fría, mostraba un temario diverso y complejo, expresión de las profundas vulnerabilidades de los países de la región:

- narcotráfico;
- tráfico de armas; sin descartar las de destrucción masiva o, al menos, componentes para construirlas;
- crimen organizado;
- lavado de dinero;
- tráfico de personas;
- inmigración ilegal;
- transporte de desechos nucleares;
- redes internacionales de robo, secuestros de personas y contrabando de vehículos;

<sup>3</sup>I. L. Griffith: “Geopolítica en el Caribe: dinámicas nuevas, el viejo dilema de siempre.” en A. Serbín (compilador), *América Latina y el Caribe anglófono: ¿Hacia una nueva relación?*, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevo Hacer, Argentina, 1997, p.76.

<sup>4</sup>María Cristina Rosas: “La tentación autoritaria: La lucha contra el terrorismo a cinco años del 11 de septiembre de 2001”, en María Cristina Rosas (coordinadora) *Terrorismo, democracia y seguridad. 11 de septiembre después*, UNAM/ANU, México DF, 2006, p. 47.

- desastres naturales;
- corrupción política;
- terrorismo insurgente en Colombia;
- permanencia del conflicto con Gobierno socialista en Cuba, colocado como país terrorista en la Lista Negra del Departamento de Estado;
- Haití, estado fallido;
- Venezuela, ejemplo de “populismo radical” en el área;
- auge de las redes del narcotráfico en México;
- la prisión para terroristas —reales y supuestos— de la Base Naval de Guantánamo, Cuba.

No obstante, dentro de una agenda tan amplia, la presencia de los llamados actores transnacionales,<sup>5</sup> pasó a ocupar un lugar priorizado, expresión de una revisión general de las estrategias de seguridad pos 11-9.

### Los actores transnacionales en la Cuenca del Caribe

Indudablemente, uno de los grandes temas redimensionados con el paso a la posguerra fría ha sido el de la gobernabilidad. Durante la guerra fría tuvo como rasgo distintivo la fuerte interconexión con el conflicto global que libraban Estados Unidos y la URSS. El tema, por tanto, era atendido y monitoreado bajo el prisma de la confrontación entre el Este y el Oeste. La calificación de los regímenes comunistas como no democráticos, adornados con apelativos como estalinistas, castristas y totalitarios eran lo opuesto a la democracia y la gobernabilidad del llamado “mundo libre”; que podía encubrir experiencias “autoritarias”, siempre que fueran por el supremo mandato de la lucha contra el comunismo.<sup>6</sup>

En la posguerra fría, como consecuencia de los grandes cambios ocurridos, el tema de la gobernabilidad renovó su importancia, en tanto ha devenido en el conveniente medidor para el funcionamiento adecuado de los gobiernos. No obstante, el ejercicio de la gobernabilidad también se vio transformado con el paso a la posguerra fría. Una lectura de lo que está aconteciendo nos dice que hoy existen, al menos, tres grandes niveles donde la gobernabilidad se proyecta con rasgos específicos. El primero de ellos es el nivel propiamente institucional, marcado por una gran paradoja, los gobiernos heredaron el modelo económico neoliberal que, por definición, necesita reducir la gestión estatal al mínimo, en pro del libre mercado. El segundo, es el que concentra el verdadero poder económico

<sup>5</sup>Philip G. Cerny: “Terrorism and the new security dilemma”, *Naval War College Review*, Winter 2005, Vol. 58, No. 1, 2005, pp. 11-33.

<sup>6</sup>Jeanne J. Kirkpatrick: “Dictatorships and double standards”, *Commentary Magazine*, November 1979, en <http://www.commentarymagazine.com/article/dictatorships-double-standards/>.

y, por tanto, político, con las grandes corporaciones multinacionales como actor central actuando sobre los gobiernos. El tercero, acoge a una diversidad de actores emergentes, sociales, políticos, económicos, pero también criminales que, desde sus particulares ámbitos de intervención, han establecido sus propios patrones sobre la gobernabilidad.

A pesar de que difieren los caminos entre actores tan diversos, algunos de estos corren el riesgo y, de hecho, sufren el costo de ser criminalizados, encubriendo cuestiones étnicas, raciales e ideológicas, como ha ocurrido con los movimientos indígenas latinoamericanos, en particular con la exitosa experiencia de Evo Morales en Bolivia, transformando un movimiento social en gobierno.<sup>7</sup>

Como actores transnacionales propiamente dichos, que impactan la seguridad nacional estadounidense, se ubican en el área las grandes redes de narcotraficantes que operan fundamentalmente desde Colombia y Perú; sin descartar operativos de narcotráfico provenientes de Ecuador y Bolivia. El principal destino para tales operaciones es el mercado estadounidense; aunque también se trasladan drogas para los mercados creados en los restantes países del hemisferio y Europa. Al protagonismo inicial que tuvieron los carteles colombianos, que recibieron sucesivos golpes de las agencias antidrogas estadounidenses, se han sumado en la última década las redes de narcotraficantes mexicanos, que actúan ya, no sólo como principales intermediarios hacia el mercado estadounidense, sino como expendedores de drogas a un mercado nacional cada vez más amplio.

Al iniciarse la ofensiva del presidente Felipe Calderón contra las redes de narcotraficantes, el país estaba repartido entre seis grandes carteles: los Zetas, el del Golfo, el de Sinaloa, el de Juárez, el de Tijuana y el de la llamada Familia Michoacana. Con los años, se han originado tanto alianzas como guerras entre estos. La alianza entre los carteles de Sinaloa y del Golfo provocó que los Zetas rompieran con estos últimos, optando a partir de marzo de 2010 por mantener una postura independiente y operar en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el cartel del Golfo se alió con la Familia Michoacana, “para crear en su entorno brazos operativos y armados como La Resistencia, el Cartel de Guadalajara Nueva Generación, Los Pelones y los Antrax, estos dos últimos considerados el grupo de choque que ejecuta las matanzas y los ajustes de cuentas de los sicarios de las organizaciones rivales.”<sup>8</sup>

<sup>7</sup>Martin Edwin Andersen: “Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America”, en *Ungoverned territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*, by Rabasa, Angel; Boraz, Steven; Chalk, Peter; Cragim, Kim; Karazik, Theodore W.; Moroney, Jennifer D.P.; O'Brien, Kevin A.; and Peters, John E. MG-561AF, 2007, pp. 159-170, available at: <http://www.rand.org/pubs/monography/MG561/>.

<sup>8</sup>José Gil Olmos: “Criminalizar a víctimas, una estrategia de guerra”, *Revista Proceso*, diciembre de 2011, no. 1831, 2011, p. 12.

En la actualidad, las redes internacionales de todo tipo son estudiadas y monitoreadas, debido a su posicionamiento como actores importantes —protagónicos en determinados casos— al nivel del sistema internacional. Para algunos autores,<sup>9</sup> una red es una estructura social, regida por la interdependencia. Es una nueva expresión de la gobernabilidad. Es un actor sistémico, definido por sus rasgos particulares. En este sentido, una red de narcotraficantes, en tanto red criminal, actúa bajo estrictos códigos de conducta. Opera con grandes recursos financieros, sostiene contactos internacionales con vendedores de armas y tecnología; se involucra en proyectos económicos alternativos de diversa envergadura, para mantener un equilibrio entre las pérdidas originadas por la lucha antidrogas y para garantizar negocios “limpios”; y penetra todas aquellas instancias oficiales que se lo permitan; disponiendo de aparatos de inteligencia más o menos sofisticados, pero generalmente eficientes, apoyados, sobre todo, en la combinación violencia-dinero. Su carácter transnacional es entendible para su propia operatividad y considerando que sus criterios de lucro trascienden las fronteras nacionales, disponiendo de la gran demanda de los mayores mercados del planeta.

El problema de la droga se ha complejizado aún más, debido al incremento de los niveles de consumo interno de drogas en los países del área. Nuestra región ha pasado de ser un área de tránsito de la droga al mercado estadounidense a un mercado de la droga en paulatino ascenso. El fortalecimiento de los mercados locales de la droga profundiza los niveles de criminalidad, en tanto favorece el desarrollo de pequeñas entidades locales de narcotraficantes, interconectadas con las redes transnacionales que operan en el área.

El segundo de los principales actores transnacionales identificados dentro de la Cuenca del Caribe, se ubica en el llamado Triángulo Norte-Guatemala, Honduras y El Salvador, debido a la masiva presencia de pandillas denominadas maras, por la más célebre, la llamada Mara Salvatrucha (MS-13). El origen del fenómeno está en las calles de la ciudad de Los Ángeles, California, donde fueron fortaleciéndose pandillas de mexicanos, chicanos y centroamericanos, convirtiéndose en un verdadero problema social para las autoridades estadounidenses. La reacción fue iniciar procesos masivos de deportación a sus países de origen, con cifras no confirmadas de alrededor de 90, 000 deportados.

La Mara Salvatrucha (MS-13), deriva su nombre de la marabunda, insecto que habita en El Salvador, unida al término “trucha” del argot callejero, que significa “agudo”, “punzante”. El número 13 se refiere a la

<sup>9</sup>Jörg Raab y H. Brinton Milward: *Dark Networks as Problems*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.13, no. 4, p.417.

calle en donde estaban radicados en Los Ángeles. Otras también muy conocidas es la Mara 18 —por la 18 Street en Los Ángeles—, la Mao Mao, Crazy Harrisons Salvatrucho y Crazy Normans, cuyos nombres denotan su origen norteamericano.

Según el antropólogo británico Dennis Rodgers, que ubica a la población juvenil centroamericana superior en número a las Fuerzas Armadas de la región, las pandillas centroamericanas:

“(…) Son organizaciones colectivas mucho más definidas, que exhiben una continuidad institucional que es independiente de su membresía. Tienen convenciones y reglas fijas, que pueden incluir rituales de iniciación, una jerarquía y códigos que pueden hacer de la pandilla una fuente primaria de identidad para sus miembros. Estos códigos también pueden exigir patrones de comportamiento particulares: ropas características, tatuajes, pintas o graffitis en la zona que dominan, señales con las manos y un argot. Y por supuesto, una participación regular en actividades ilícitas y violentas. Estas pandillas están muy frecuentemente —aunque no siempre— asociadas a un territorio preciso y sus relaciones con la comunidad de ese territorio pueden ser tanto amenazantes como protectoras, pudiendo además cambiar de un papel al otro muy fácilmente.”<sup>10</sup>

Debido al control que ejercen sobre determinados territorios, estas pandillas intervienen en todo tipo de delitos; por lo que están mezcladas con el narcotráfico, los traficantes de armas y personas, la corrupción gubernamental, las bandas internacionales de robos de automóviles y de secuestros de personas, así como una incontrolada migración ilegal, muy vulnerable ante este amplio universo delictivo.

El tema de las maras presenta opiniones encontradas, Si bien es cierto que las pandillas centroamericanas se han apropiado de importantes espacios territoriales al interior de esas naciones, José Luis Rocha, haciendo un análisis crítico del tema, afirma que se ha exagerado la vinculación de las pandillas con las redes del crimen organizado, y que al asociar exclusivamente su origen a las deportaciones desde Estados Unidos, también queda criminalizada la migración.<sup>11</sup>

Por otra parte, las maras no han sido sólo criminalizadas, sino que se han levantado especulaciones en torno a entenderlas como un nuevo tipo de insurgencia centroamericana. A partir del 11-9, con la exhaustiva revisión global de todas las probables amenazas que pendían sobre los Estados Unidos, cobraron más fuerza las preocupaciones sobre las maras. *The New York Times* y algunas publicaciones especializadas como *Strategic*

<sup>10</sup>Dennis Rodgers: “Pandillas, maras: protagonistas y chivos expiatorios”, *Revista Envío*, no. 309, diciembre de 2007, <http://www.envio.org.ni/articulo/3697>.

<sup>11</sup>José Luis Rocha: “Mareros y pandilleros: ¿Nuevos insurgentes, criminales?”, *Revista Envío*, no. 293, agosto 2006, p. 2, [http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/mareros\\_y\\_pandilleros.pdf](http://www.revistapueblos.org/IMG/pdf/mareros_y_pandilleros.pdf).

*Studies Institute y Foreign Affairs*, publicaron artículos cuyo denominador común era fundamentar cómo las maras se habían convertido en una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Términos como “nueva insurgencia centroamericana” y “amenaza para Centroamérica” fueron empleados.<sup>12</sup> Tales calificativos, quedaron oficialmente acuñados en abril de 2005, con una declaración pública de Anne Aguilera, Encargada de Asuntos Antinarcóticos del Departamento de Estado.<sup>13</sup>

El tema de las maras presenta muchas aristas para el análisis; si bien por una parte EE.UU. regresó a estos pandilleros a sus países de origen, por otra, habría que preguntarse si al ingresar a territorio estadounidense ya eran pandilleros, o su intención era acompañar o ayudar a sus familias iniciando una nueva vida que nunca lograron. Por tanto, otra perspectiva de análisis partiría de preguntarse qué opciones tuvieron en los Estados Unidos para no ser delincuentes; lo que abre otra hipótesis, más que deportar, EE. UU. “exportó” el problema hacia Centroamérica; a países donde la gobernabilidad no se ha logrado recomponer realmente, debido a las secuelas de las guerras de los ochentas y la crítica situación socioeconómica imperante.

Una fuerza guerrillera que se desmovilizaba, sin haber obtenido sus objetivos políticos y sin tener la menor claridad sobre cómo reinsertarse socialmente; un proceso de reducción de las Fuerzas Armadas que incluyó ciertas depuraciones de efectivos acusados de crímenes de guerra, muchos de ellos sin cargos penales y vendiendo su talento militar a las más diversas causas; la nociva fuerza con que fueron regresando, deportados y con un lógico rechazo a todo lo institucional, los pandilleros de Los Ángeles; un mercado de fuerza de trabajo sumamente deprimido, como las economías de sus países, donde lo más fácil era involucrarse en el tema de las drogas, el tráfico de armas, de personas, de autos robados; en fin, sociedades donde las ofertas de empleo estaban más por el lado del narcotráfico y el crimen organizado y la seguridad se apreciaba más en el seno de una pandilla que creyendo en autoridades deslegitimadas por los altos niveles de corrupción imperantes.

De empeorar ese trágico panorama, se encargaron los gobiernos neoliberales, cumpliendo con uno de los requisitos fundamentales del Consenso de Washington, la drástica reducción del estado, para maniar aún más cualquiera de “Una consecuencia no prevista de instaurar economías de mercado ha sido el adelgazamiento del Estado. Esto ha resultado, en algunos casos, en una falta de presencia del Estado en muchas partes de la región, lo que ha contribuido a que surjan los ‘espacios

<sup>12</sup>Thomas C., Bruneau: “The maras and nacional security in Central América”, *Strategic Insights*, Vol. IV, Issue 5, May 2005.

<sup>13</sup>Dennis Rodgers: “Pandillas, maras: protagonistas y chivos expiatorios”, Ob cit.

no gobernados' y a la ausencia de una 'soberanía efectiva'. A su vez, esto ha dejado margen para que otros actores no estatales —insurgentes, narcotraficantes y maras, entre otros— ocupen esos vacíos. Todo esto ha generado una percepción cada vez más compartida de que hay mayor inseguridad, lo que genera importantes dudas sobre la militarización:..."<sup>14</sup>

Estados débiles, muy vulnerables a la acción de diferentes grupos criminales, incapaces de ofrecer propuestas a una población joven mayor en número que los cuerpos armados existentes que, por otra parte, no pueden controlar la totalidad de sus territorios, expresando los límites del ejercicio de su soberanía. Para este diagnóstico se apeló a la menos adecuada de las recetas, el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar esos desafíos internos. Tal decisión, aplicada también en México, ha violentado un equilibrio elemental, la división de responsabilidades entre seguridad interna y seguridad externa. La seguridad interna, la seguridad pública dejó de ser responsabilidad de los cuerpos policiales especializados, para ser atendidos directamente por las Fuerzas Armadas. Entre los tantos peligros a que conlleva esta decisión, está el colocar el escenario nacional como un teatro convencional de operaciones militares. Tal decisión, regresa roles protagónicos a los mandos militares que, inevitablemente, van levantándose como un poder alternativo a los propios gobiernos, despertando viejos fantasmas del pasado. Finalmente, debe tenerse muy en cuenta que tal decisión estaba en consonancia con los objetivos estratégicos del Comando Sur.

### El enfrentamiento a los "nuevos" actores transnacionales

A pesar de la pormenorizada investigación a que fue sometido todo el hemisferio en búsqueda de células terroristas después del 11-9, no se pudo demostrar la existencia de amenazas terroristas reales para los Estados Unidos. Se prestó especial atención a ciudadanos de origen libanés que habitan en el entorno de la compleja zona de la Triple Frontera —Argentina/Brasil/Paraguay— y envían fondos a Hamas y Hezbollah, pero no para operaciones en el hemisferio. En lo referente a la Cuenca del Caribe, el foco de interés lo centró el grupo Jamat-al-Muslimeen de Trinidad y Tobago, considerado con tendencias a la violencia,<sup>15</sup> pero ajenos a las organizaciones terroristas islámicas vinculadas con el 11-9 y la lucha contra los Estados Unidos.

<sup>14</sup>Craig E. Deare: "La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, no. 3, 2008, pp. 26.

<sup>15</sup>Latin America Newsletter: "Special Reports-Latin America and 'the US war on terror'", Londres, mayo 2003. p. 23.

Por tanto, se aprovechó para recalificar a los insurgentes colombianos como terroristas, a sabiendas de que no podía demostrarse que eran una amenaza para la seguridad nacional estadounidense, a diferencia de las redes de narcotráfico.

Cuba, por su parte, quedó doblemente involucrada, por una parte, al ser utilizada la Base Naval de Guantánamo enclavada en su territorio, como prisión para terroristas y sospechosos capturados. Mientras que por otra, se ratificaba la inclusión de la isla en la lista de países terroristas que publica anualmente el Departamento de Estado. Este último aspecto se conecta con una mención a Venezuela, el ejemplo de "populismo radical" en el área,<sup>16</sup> que en unión de Cuba mantienen sólidos vínculos con Irán, el primero en la actual lista de los países terroristas y principal enemigo de los Estados Unidos en el Medio Oriente.

En ese contexto, esfuerzos académicos, independientes o vinculados al gobierno estadounidense, se han lanzado a buscar respuestas para entender cómo operan los actores transnacionales y, en consecuencia, elaborar estrategias adecuadas para enfrentarlos y derrotarlos. Llamen la atención una serie de investigaciones públicas, que buscan conocer las características de los lugares en donde se basifican; sus tácticas de enmascaramiento, protección y operativas; recursos financieros y medios técnicos de que disponen; aliados internos y externos; en fin, toda la información que permita diseñar estrategias exitosas de enfrentamiento contra enemigos que han transformado radicalmente el teatro global en el cual EE. UU. defiende hoy su seguridad nacional.

La bibliografía consultada centra su interés, fundamentalmente, en países y regiones ajenos a nuestro hemisferio, como Afganistán y Somalia o el Medio Oriente; pero la tipificación de las amenazas si es susceptible de ser aplicada para los actores transnacionales basificados en la Cuenca del Caribe, debido a las coincidencias encontradas. Así, por ejemplo, se reconoce la existencia de "espacios no gobernados" en México, controlados por los carteles de la droga, en el Norte, el Sur y en zonas de los estados del Golfo del país; en territorios al interior de Guatemala, El Salvador y Honduras, bajo control de las pandillas; y en Colombia, las zonas en poder de las agrupaciones guerrilleras y los narcotraficantes.

Bien calificado por Anne Clunan, el concepto de "espacio no gobernado" es falso, engañoso, debido a las múltiples interpretaciones que conlleva.<sup>17</sup> En tal sentido, siguiendo el razonamiento de la autora, debe

<sup>16</sup>William M. LeoGrande: "From the Red Menace to Radical Populism. U.S. Insecurity in Latin America", *World Policy Journal*, Vol. 22, No. 4, Winter 2005/2006, pp. 25-27, MIT Press/World Policy Institute, en <http://www.jstor.org/stable/40209992>.

<sup>17</sup>Anne L. Clunan: "Ungoverned Spaces? The Need for Reevaluation", *Ungoverned Spaces. Alternative to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Edited by Anne L. Clunan and Harold A. Trinkunas, Stanford Security Studies An Imprint of Stanford University Press, Stanford, California, 2010, p. 17.

entenderse como todos aquellos ámbitos sociales, políticos y económicos en los cuales el estado no ejerce una “soberanía efectiva”, no mantiene ningún control, lo logra débilmente, o se encuentra en disputa con otro estado o actores.

Pero, el área de la Cuenca del Caribe contiene otros temas donde la soberanía de los estados enfrenta diferentes gradaciones, pudiendo ser escasa, nula o en disputa. El problema gira en torno a las fronteras, con numerosos casos en litigio. Según Manuel Orozco, “las disputas limítrofes actuales o en curso se explican por una gama de asuntos generalmente vinculados a límites indeterminados, movimientos transfronterizos, oportunismo político, o por acuerdos inconclusos que conducen a cambios en la posición de un límite.”<sup>18</sup>

Entre los tantos casos fronterizos a mencionar, sobresale la frontera sur de México con Guatemala y Belize, que destaca por su extrema “porosidad”, término que se puso de moda a partir del 11-9, refiriéndose a las vulnerabilidades de las fronteras de Canadá y México con los Estados Unidos.<sup>19</sup> La frontera sur de México con Guatemala y Belize ofrece múltiples puntos de acceso para el narcotráfico; siendo un área donde operan grupos criminales, contrabandistas de armas, personas y vehículos, entre otras actividades ilegales.

Otro caso a mencionar es la frontera Nicaragua-Costa Rica, por el Río San Juan, área que ha dado lugar a un largo conflicto bilateral. A pesar de que el arbitraje internacional dictó sentencia recientemente a Nicaragua, reconociendo su derecho al dragado del río, las tensiones militares están latentes, debido a las tensiones bilaterales que levantan los proyectos de desarrollo fronterizos, los confusos incidentes armados y el incontrolable cruce de bandas de narcotraficantes.

Incluyendo otro caso propiamente caribeño, puede mencionarse la frontera haitiano-dominicana, que vive marcada por una trágica historia cuyo momento más crítico se dio con las matanzas de braceros haitianos ordenadas por el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo en 1937. Según Haroldo Dilla:

“...la relación binacional muestra aquí síntomas de auspicio (por ejemplo la propia intensificación del intercambio comercial) y en consecuencia de superación de viejos traumas, en otros casos expone situaciones altamente conflictivas relacionadas con temas como el respecto a los derechos humanos, el uso de los recursos naturales compartidos y los tráfico criminales (personas armas y drogas). Ambos gobiernos tienen

<sup>18</sup>Manuel Orozco: “Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales”, *Revista Global hoy*, 2004, en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=texto&id=5746&opcion=documento>.

<sup>19</sup>Gabriela Christina Jiménez y Laura MacDonald: “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, *Foro Internacional* 185, XLVI, 3, 2006, p.550.

serias responsabilidades en el mal manejo de una situación, sea por la aplicación de políticas negativas o por la carencia total de ellas.”<sup>20</sup>

En conexión con lo expuesto, es necesario recordar que el propio entorno geográfico de muchos de los países de la Cuenca del Caribe, con sus extensas zonas selváticas, montañas y mesetas y numerosos accidentes terrestres y marítimos, revelan un escenario propicio para la existencia de otra de las tipificaciones identificadas, los llamados “safe heavens”, es decir, refugios que brindan excelentes condiciones para protegerse de las operaciones militares lanzadas por los gobiernos de sus países y operar sus actividades transnacionales.

Una aproximación mayor al problema, puede llevarnos a mencionar las regiones colombianas controladas por guerrilleros y narcos —incluidas las zonas de cultivos de coca reubicadas tras largos años de enfrentamientos directos e indirectos con agencias especializadas estadounidenses—; la selva de Darién, que abarca territorios tanto de Panamá como de Colombia; la zona de Limón, en Costa Rica; algunos segmentos del Río San Juan; la selva del Petén guatemalteco; y algunas zonas de la frontera de Belice y Guatemala con México, donde opera otra de las conocidas bandas de criminales, los Zetas.

Pero, si polémicos resultan los anteriores conceptos manejados, la calificación de un estado como “fallido” lleva la situación a extremos, al invalidar prácticamente la gobernabilidad de una nación.<sup>21</sup> Una visión crítica desde el Sur, la ofrece el investigador venezolano, Jorge Arturo Reyes:

“Como Estados fallidos o frágiles han sido catalogados aquellos estados que: causan oleadas de inmigración, incurren o permiten la violación de los derechos humanos; provocan desastres humanitarios; protegen o tienen incapacidad de controlar la violencia estatal, paraestatal y no estatal, el narcotráfico y el terrorismo; violan o no son estrictos en el ejercicio de hacer cumplir el Estado de derecho y el ‘imperio de la ley’, son incapaces de enfrentar epidemias y pandemias, tienen dificultad en el control de sus territorios y en proporcionar seguridad a sus ciudadanos; tienen incapacidad en el sostenimiento del orden legal interno; pierden el monopolio legítimo de la violencia; son incapaces en el suministro de servicios públicos; impiden la cohesión social; carecen de fortaleza institucional en la administración de justicia; adolecen de legitimidad institucional en cualquiera de sus poderes públicos; han colapsado como producto de guerras internas, genocidios y desastres naturales; tienen posibilidades de secesión; carecen de legitimidad democrática y rendición de cuentas

<sup>20</sup>Haroldo Dilla Alfonso: “La frontera dominico-haitiana: los espacios para el entendimiento. Prevención y resolución de conflictos”, *Revista Futuro* 21, Año 2008, Vol. 6, 2008.

<sup>21</sup>Robert I. Rotberg: “The New Nature of Nation-State Failure”, *Washington Quarterly*, XXV, 2002, pp. 85-96; y “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs* 2002, LXXXI, pp. 1-13.

y tienen debilidad económica, política y social para superar la pobreza y la exclusión social.”<sup>22</sup>

Haití, en el hemisferio occidental, ha sido el país tomado como “caso-prueba” para ser atendido por la comunidad internacional. Desafortunadamente, el tratamiento del problema ha partido, también, de enfoques militares; hecho reflejado en las intervenciones estadounidenses en 1994, 2004 y la más reciente en 2010, a raíz de un devastador terremoto que costó la vida a alrededor de 300, 000 personas.

## El II-9, el Comando Sur y la Cuenca del Caribe

Tanto para la historia de los Estados Unidos como para la propia historia de las relaciones internacionales, el 11 de septiembre de 2001 marcó un antes y un después. Para muchos en EU. UU. significó el fin del período de transición abierto con la posguerra fría. Así lo reflejó Condoleezza Rice, en el informe sobre seguridad nacional elaborado por el Departamento de Estado, al año siguiente de los atentados terroristas:

“La caída del muro de Berlín y la caída del Centro Mundial de Comercio fueron los paréntesis que cierran un largo período de transición. Durante dicho período, quienes nos dedicamos a la política exterior como medio de vida buscamos una teoría o un marco conceptual general que describiese las nuevas amenazas y la respuesta adecuada que se les debería dar. Había quienes afirmaban que las naciones y sus fuerzas militares habían dejado de tener relevancia, que sólo contaban los mercados mundiales vinculados por las nuevas tecnologías. Otros preveían un futuro dominado por conflictos étnicos. Y algunos incluso creían que, en el futuro, la energía de las fuerzas armadas de los Estados Unidos se emplearía, primordialmente, en el control de conflictos civiles y la asistencia humanitaria.”<sup>23</sup>

Como parte de la nueva estrategia de seguridad global, el hemisferio occidental pareció quedar delimitado en cinco espacios esenciales:

- Las fronteras de Estados Unidos con Canadá y México.
- La Cuenca del Caribe, como frontera Sur.
- Colombia, prioridad hemisférica en la lucha contra el narcotráfico y el “terrorismo insurgente” y frontera Sur del perímetro estratégico de la Cuenca del Caribe.

<sup>22</sup>Jorge Arturo Reyes: “Estados fallidos”, *POLITICA EXTERIOR Y SOBERANIA*, año 3, número 8, enero-marzo 2008, Instituto Pedro Gual, Caracas, p. 48.

<sup>23</sup>Condoleezza Rice: “Un equilibrio de fuerzas que favorezca a la libertad”. Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos: una nueva era, agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América, Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos, diciembre de 2002, vol. 7, no. 4, p. 1.

- La Amazonía.
- La Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay).

Para enfrentar las amenazas a la seguridad de las fronteras estadounidenses se estableció el Comando Norte, con sede en Colorado Spring; concentrado en los dos vecinos inmediatos, Canadá y México. (Comando Norte de Estados Unidos.) El Comando Sur, trasladado de Panamá al Estado de Florida en 1997, se mantenía encargado de atender los problemas en la región.

Específicamente, el diagnóstico sobre la agenda de seguridad de la Cuenca del Caribe, abría un nuevo capítulo con los Estados Unidos, re-dimensionándola después de la pérdida de atención tras el derrumbe de la URSS y el cese de la alianza estratégica de Cuba con aquel país. El proceso de reposicionamiento estratégico de la Cuenca del Caribe.

En opinión de Juan Gabriel Tokatlián el Comando Sur, por mediación de sus Comandantes, fue apropiándose del tema de la lucha contra el narcotráfico como un nicho que garantizaría los fondos necesarios en el nuevo escenario de la posguerra fría. Según Tokatlián:

“(…), desde los años noventa el Comando Sur ocupó un lugar destacado en la estrategia antinarcóticos hacia Latinoamérica. Los sucesivos comandantes fueron asegurando el papel del Comando Sur en dicha estrategia: mayor presupuesto, más bases y radares, y menos restricción desde el Departamento de Estado. A su vez, junto a la sede del Comando Sur en Miami otros puestos militares le brindaban servicios y constituían medios valiosos para su proyección externa: el Ejército Sur (Fort Sam Houston, en Texas), la Doceava Fuerza Aérea (base aérea de Davis-Monthan, en Arizona), el Comando de las Fuerzas Navales Sur (base naval de Mayport, en Florida), las Fuerzas de Infantería de Marina Sur (en Miami, Florida), el Comando de Operaciones Especiales Sur (en Homestead, Florida), la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo (base aérea de Soto Cano, en Honduras), la Fuerza de Tarea Conjunta Guantánamo (Guantánamo, en la isla de Cuba), y la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional Sur (en Key West, Florida).”<sup>24</sup>

La segunda etapa se abrió con los acontecimientos del II-9, acontecimientos que determinaron la definitiva recuperación de la dimensión estratégica que nunca perdió la Cuenca. Desde una perspectiva regional-global, la Cuenca del Caribe fue recuperada en los mapas geoestratégicos contentivos de las rutas aéreas y marítimas que conectaban a los Estados Unidos con Europa —la vía Atlántica—; además del papel que

<sup>24</sup>Juan Gabriel Tokatlián: “La <guerra antidrogas> y el Comando Sur: una combinación delicada”, publicado originalmente en la Revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, no. 1, enero-marzo 2010, versión <http://clubpoliticoargentino.org/categoria-opinion/97-la-guerra-antidrogas-y-el-comando-sur-una-combinacion-delicada.html>.

desempeñaría el corredor interoceánico de Panamá; todos ellos en función de las grandes operaciones militares que se avecinaban. Adiciónese el papel de las bases militares en el área (Honduras, El Salvador, Panamá, Colombia) y los puntos de reabastecimiento de combustibles y monitoreo de radares en Aruba, Curazao, Trinidad y Tobago e Islas Vírgenes estadounidenses, un apoyo elemental para las fuerzas militares que se desplazarían por esas vías.

A esas alturas, el Comando Sur ya tenía acumulada suficiente experiencia en el enfrentamiento al narcotráfico, debido a la intercepción de naves y aeronaves, destinadas a penetrar el territorio estadounidense, provenientes de Colombia, Perú y Bolivia, a través del Mar Caribe o atravesando el istmo centroamericano y México.

Entre 2001 y 2005, mientras transcurrían los primeros años de las guerras antiterroristas en Afganistán e Irak, el tratamiento de los problemas de seguridad en la Cuenca del Caribe tuvo en los temas de Haití y Colombia lo más significativo. Haití, con la ruptura en 2004 de la precaria democracia del país, decidiéndose el establecimiento —por mandato del Consejo de Seguridad de la ONU— de un contingente militar internacional, que finalmente quedó bajo la denominación de Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH). Lo llamativo de este empeño, es que además de Estados Unidos, Francia y otras fuerzas militares foráneas, han participado activamente Argentina, Brasil y Chile y Uruguay, entre otros, marcando una fuerte presencia latinoamericana en las responsabilidades por buscar soluciones a la crisis de gobernabilidad que afecta a ese país.

El caso colombiano ha sido un objetivo estratégico de los Estados Unidos en la región, desde que el Presidente Ronald Reagan decretara la lucha contra el narcotráfico en los ochentas. Con el polémico Plan Colombia<sup>25</sup> aprobado apenas un año antes del 11-9, el país asumió una prioridad estratégica a nivel hemisférico, dada no sólo por el aumento de los montos de asistencia militar concedidos por Washington, sino por la ampliación de la presencia directa estadounidense como parte de la escalada de la guerra contra las drogas. Si bien durante el período 2001-2005, ambos países avanzaron en la destrucción de cultivos de amapola y heroína, no lograron los resultados esperados en la erradicación de los

<sup>25</sup>También conocida como Plan Mérida o Plan México, es un tratado internacional sobre seguridad, firmado por los Estados Unidos con México y los países centroamericanos. Su objetivo principal es la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. La razón fundamental que dio vida a esta iniciativa es el que el territorio mexicano se ha convertido en un corredor para el traslado de drogas hacia los Estados Unidos, aspecto reconocido por el Presidente Felipe Calderón. Por su importancia, involucra a los Departamentos de Estado, Justicia y Defensa, la CIA, el FBI y la DEA, así como a las principales instancias gubernamentales de México. El monto de la ayuda ofrecida por Estados Unidos asciende a 1,600 millones de dólares; aunque a finales de 2009, sólo habían desembolsado 65 millones, para los países centroamericanos más República Dominicana y Haití.

cultivos de coca y mariguana, que fueron reubicados por los cultivadores hacia zonas más intrincadas.

En el mismo período, la progresión en el combate al narcotráfico pasó de la entrega de fondos y el envío de asesores, a la autorización de operativos encubiertos para capturar capos de la droga y de ahí a la extradición a los Estados Unidos para juzgarlos. Por otra parte, al inventariar las amenazas a la seguridad nacional de los Estados Unidos en la región, también se prestaba particular atención a los cambios políticos que iban ocurriendo. Recuérdese cómo el entonces Jefe del Comando Sur, General James T. Hill, hizo mención al “populismo radical”; centrandó su atención en el proceso venezolano encabezado por Hugo Chávez.<sup>26</sup>

Que América Latina y El Caribe tras el 11-9 fuese colocada al margen de las prioridades de la política exterior estadounidense, no debe llevarnos al error de pensar en una ausencia de políticas. América Latina y El Caribe ocupan un lugar permanente en la matriz global de la política exterior estadounidense. Por eso sería más apropiado decir que en el escenario pos 11-9, las relaciones de Estados Unidos con el hemisferio se apoyaron en el conjunto de políticas especializadas por las diferentes agencias gubernamentales y el tratamiento bis a bis elaborado por los expertos por países dentro del Departamento de Estado. En ese contexto, el reforzamiento de las visiones militares y de seguridad facilitó que el Comando Sur asumiera el protagonismo hemisférico que perseguía.

Por otra parte, la nueva realidad política que emergía en América Latina contribuyó al redimensionamiento del Comando Sur. El progresivo triunfo en las urnas de proyectos políticos que, bien por acuerdos interpartidistas o por la fuerza de la acción popular, marcaron un viraje hacia la izquierda en la región, abrió un nuevo espectro de amenazas a atender y enfrentar, desde los enfoques predominantemente militaristas pos 11-9.<sup>27</sup>

En el año 2006 se abrió una tercera etapa para las relaciones entre el Comando Sur y los países del hemisferio. El rasgo distintivo, que agudizó el ya complejo escenario de la Cuenca del Caribe fue el desborde de la violencia en México. Todo hace pensar que el conflicto se desató cuando los diferentes carteles de la droga comenzaron a enfrentarse entre ellos, por el control de mayores espacios internos. La espiral de violencia ha implicado la muerte de decenas de miles de personas —se habla de hasta 50, 000— en su inmensa mayoría no vinculadas con el narcotráfico. El conflicto enfrentó a los carteles con los gobiernos estatales y sus

<sup>26</sup>SOUTHCOM, ANNUAL REPORT, 2004.

<sup>27</sup>Carlos Oliva Campos: “Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI”, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad nacional de Costa Rica, 2009, pp. 65-92.

cuerpos policiales, con el gobierno federal y, finalmente, ante la incapacidad de este, con las Fuerzas Armadas.

Paralelamente, con el evidente fracaso del proyecto Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), debido a la fuerte oposición de países clave de la región como Brasil, Argentina y Venezuela, la estrategia estadounidense se replanteó del enfoque multilateral original a la búsqueda de acuerdos bilaterales de libre comercio con países seleccionados.

Bajo ese nuevo escenario, EE. UU. optó por dejar bien delimitado y protegido su perímetro de seguridad en la frontera sur, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América Central más República Dominicana (CAFTA) y el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, como avanzada de los otros proyectos que vendrían.<sup>28</sup>

El monto global del proyecto ascendía a 1,600 millones de dólares para los tres primeros años.

En ese contexto, alcanzó significación el informe elaborado para el año 2007 por el Comando Sur, conducido por el Almirante Stavridis. Al repasarse el documento llama la atención la interpretación ofrecida por el Comando Sur, en cuanto a la conducción las relaciones de los Estados Unidos con la región combinando el manejo del poder duro (*hard power*) con el poder blando (*soft power*)<sup>29</sup> y el llamado a enfrentar los problemas de la seguridad con un enfoque multidimensional.<sup>30</sup>

El nuevo protagonismo no pasó inadvertido para los analistas. Según Craig Deare:

“En su afán por ser más efectivo en sus misiones y más eficiente con sus limitados recursos, el Comando Sur está liderando la tarea de integrar las acciones de varias agencias estadounidenses, incluidos los Departamentos de Estado, Justicia, Energía y Seguridad Nacional, así como la CIA, el FBI, la DEA y la USAID. A primera vista, esto parece ser bastante razonable, dado que muchos desafíos de la región son multidimensionales y transnacionales y su solución requiere un esfuerzo institucional. El problema no es lo que se está realizando, sino la entidad que está liderando la ‘batalla’.<sup>31</sup>

A la altura del año 2008 los acontecimientos que se agolpaban en la región, marcaban la definición de una nueva etapa. Un Anuario especializado en monitorear los problemas de la seguridad hemisférica describe lo acontecido en ese año:

<sup>28</sup>La iniciativa Mérida fue dada a conocer en junio de 2008. Era un gran proyecto para actualizar los sistemas de seguridad en mesoamérica. Entre sus objetivos estaban. Mejorar los programas de seguridad de los países incluidos; nuevos equipamientos; desarrollo de estrategias conjuntas de seguridad; tecnología computarizada e información; tecnología de inteligencia; entre otros.

<sup>29</sup>Para Nye, el *soft power* se basa en la capacidad de los Estados Unidos de influir sobre otros estados, con sus valores democráticos, culturales y su ideología. Véase Joseph Nye: *Bound to Lead: The Changing Nature of the American Power*, 1990; y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, 2004.

<sup>30</sup>U.S. Southern Command Strategy. Partnership for the Americas, march 2007 U.S. SOUTHCOM, 2007

<sup>31</sup>Craig E. Deare: “La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos”, ob. cit., pp.30-31.

“(...) la amenaza de guerra entre Ecuador y Colombia, el afianzamiento del liderazgo brasileño, el papel regional del gobierno de Venezuela, la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa, la crisis de Haití y la consecuente presencia de nueve países latinoamericanos en la MINUSTAH, y la nueva dimensión de la guerra a las drogas en México y en menor nivel en Centroamérica.”<sup>32</sup>

El contexto resultó propicio para que el Comando Sur mostrara una serie de redefiniciones estratégicas y operativas, teniendo en la revitalización de la IV Flota, con sede en Mayport, Florida, el acontecimiento que más cobertura mediática recibió. De hecho, también se apreció un incremento de los diferentes ejercicios militares coordinados con diferentes países del hemisferio,<sup>33</sup> aspecto menos mediatizado y que, sin embargo, se sabía era fundamental para implementar futuras operaciones militares. El complemento doméstico de tales operaciones ha sido el asesoramiento y la inclusión de las Fuerzas Armadas de la región en diferentes programas de entrenamiento.<sup>34</sup>

La aplicación de la nueva filosofía operacional se facilitó en enero de 2010. El fuerte terremoto ocurrido en Haití permitió al Comando Sur realizar un operativo militar en concordancia con los planes diseñados por la entidad para el área. El dramático acontecimiento dio lugar a fuertes críticas de países como Cuba y Venezuela, cuyo énfasis estuvo en la ayuda humanitaria y, en particular las brigadas médicas cubanas. Sin embargo, Estados Unidos defendió sus acciones justificando la presencia militar para estabilizar la situación interna y promocionando la selectiva ayuda médica que ofreció, según se recoge en el informe ofrecido por el General Douglas Fraser, Jefe del Comando Sur.<sup>35</sup>

Desde otra perspectiva, la operación Unified Response significó un desproporcionado despliegue de efectivos militares, en un país en el cual ya estaba basificada la MINUSTAH. En todo caso, el apoyo debió haber sido con contingentes policiales, una ayuda imprescindible para intentar la caótica situación social resultante. En la práctica, las tropas estadounidenses se dedicaron a controlar las comunicaciones y la infraestructura del país que quedó funcionando, en particular, el área del aeropuerto internacional. Con ello se pasó a controlar toda la ayuda internacional

<sup>32</sup>Raúl Benítez Manaut, Pablo Celi y Rut Diamint: “Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. Entre las nuevas amenazas, la nueva geopolítica y los viejos conflictos”, en *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (eds. Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo), Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fescol, Bogotá, junio 2009, p. 1

<sup>33</sup>Ana Esther Ceceña, David Barrios, Rodrigo Yedra y Daniel Inclán: “El Gran Caribe. Umbral de la geopolítica mundial”, Serie: Geopolítica de la Dominación y la Emancipación, *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica/FE-DAEPS*, Ecuador, agosto de 2010, pp.89-99.

<sup>34</sup>John Lindsay-Poland: “México’s Drug Crisis: Alternative Perspectives”, NACLA Report on the Americas, may-june 2011.

<sup>35</sup>Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command, before the 111th Congress, Senate Armed Services Committee, march 11, 2010.

que llegaba al país. El operativo se mantuvo oficialmente hasta junio de ese año.

La salida de las tropas estadounidenses coincidió con el lanzamiento por parte del gobierno de los Estados Unidos de la Iniciativa de Seguridad para el Caribe, con una propuesta de aporte inicial de 124 millones de dólares para los gastos de defensa de la comunidad insular.<sup>36</sup> Finalmente, por los futuros desarrollos a que puede dar lugar, préstese atención a un extenso párrafo dedicado a las relaciones de Irán en el Hemisferio Occidental, dentro del informe anual presentado por el General Fraser, Jefe del Comando Sur en marzo de 2011. Dicho texto concluye con la siguiente definición:

“Junto con nuestros socios interagenciales, el Comando Sur de EE.UU. seguirá de cerca la actividad de Irán en la región de conformidad con el derecho y la política para asegurar que las leyes de EE.UU. y las sanciones internacionales sean respetados, y que nuestras asociaciones existentes sigan siendo fuertes y que funcionen bien”.<sup>37</sup>

Sin levantar especulaciones, los acontecimientos más recientes marcan un acelerado proceso de deterioro de las relaciones Estados Unidos-Irán y reafirma el tema en su agenda con los países de la Cuenca del Caribe:

- La agudización de la crisis con el gobierno de Irán, por la continuación de su programa nuclear, dando lugar a la adopción de sanciones económicas contra ese país por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea;
- La reacción iraní, incluida la realización de maniobras militares y la declaración de cerrar el estratégico estrecho de Ormuz al paso marítimo, en caso de no permitírseles vender su petróleo;
- El envío de poderosas naves de guerra estadounidenses y de algunos de sus aliados de la OTAN;
- La reciente visita del Presidente de Irán a Venezuela, Nicaragua, Cuba y Ecuador.

### **A manera de resumen**

La Cuenca del Caribe tiene una innegable importancia estratégica para los Estados Unidos, redimensionada de la guerra a la posguerra fría. Esa dimensión se hizo más relevante a partir del escenario internacional

<sup>36</sup>CARIBBEAN SECURITY INITIATIVE (CSI), 2010: copia del texto leído por la secretaria de Estado Hillary Clinton, el 10 de junio de 2010.

<sup>37</sup>Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Southern Command, before the Senate Armed Services Committee, march 30, 2011. SOUTHCOM, ANNUAL REPORT 2011

abierto tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Debido a la presencia de importantes actores transnacionales tipificados dentro de la actual agenda de seguridad global, como las redes de narcotraficantes y las pandillas del Triángulo Norte centroamericano —amén de otros factores mencionados—, la Cuenca del Caribe tiene un elevado nivel de prioridad hemisférica para Estados Unidos.

No sólo para los países de la Cuenca del Caribe, sino para el resto de los países latinoamericanos, la tendencia hacia escenarios de conflicto se hace evidente, debido a que tras la supuesta ausencia de una estrategia hemisférica estadounidense y la pendiente definición de la esperada nueva relación con la región, se esconden políticas que favorecen las opciones militares —Comando Sur— apoyadas en un retorno de los roles protagónicos de las Fuerzas Armadas. Tales políticas cuentan en la práctica con el soporte de instancias del Departamento de Estado —como la USAID— y determinadas agencias dentro de la “Comunidad de Inteligencia”, que enfrentan las reales y supuestas amenazas a la seguridad nacional estadounidense en la región.

# El fluido mapa político de América Latina

Dr. Nils Castro

*Escritor, profesor y periodista de Panamá*

En el último período, una característica muy visible del mapa político de América Latina ha sido la emersión de gobiernos progresistas. Sin embargo, los procesos que la han originado no se distinguen solo por sus particularidades nacionales, sino también porque resultan de disímiles historias y condiciones. Lo que no niega que ellos tengan propósitos e intereses comunes, pues por un lado expresan aspiraciones y necesidades parecidas y por otro difícilmente pueden subsistir sin apoyarse entre sí.

Tres elementos marcan ese mapa. *El primero*, que esta sustitución de varios de los gobiernos de democracia restringida que —con agenda neoliberal— remplazaron a las anteriores dictaduras se realizó a través de elecciones legítimamente celebradas. *El segundo*, que enseguida las derechas locales y transnacionales han venido activando viejas y nuevas formas de contraofensiva para reimplantar el orden anterior. Y *el tercero*, que esos gobiernos progresistas, si bien han logrado notables avances en la lucha contra la pobreza y la marginación, y por la soberanía y la integración latinoamericanas, tienen determinadas impedimentos para satisfacer las aspiraciones del socialismo latinoamericano.

## **Se inicia otra oportunidad**

Este es un mapa de geometrías variables. Por un lado, la etapa que hoy observamos tiene límites estructurales y temporales; por otro, el desarrollo de sus rasgos y contradicciones lo modificarán en uno u otro

sentido, al tenor de las diversas insatisfacciones y expectativas humanas, de los distintas formas de pensar cómo solucionarlas, y de sus respectivas proyecciones y liderazgos políticos.

Al caracterizar el papel articulador y crítico que las izquierdas desempeñan ante esos gobiernos, no se puede pasar por alto que también las derechas intervienen para configurar este mapa. Sin ir más lejos, donde los gobiernos progresistas eran políticamente más débiles el objetivo de las derechas se ha cumplido, incluso sin reimplantar regímenes militares duraderos, como en Honduras, o sin apelar al recurso militar, como en Paraguay. Pero donde ellos son más fuertes, tales intentonas han llevado a consolidar e incluso a radicalizar al proceso, como en Venezuela y Ecuador.

Por otra parte, vale observar que el territorio abarcado en ese mapa por la tendencia a elegir gobiernos progresistas es mayor que el de los países donde ella ya ha tenido éxito. En algunos países donde esa opción no ha conseguido ganar elecciones presidenciales, la izquierda logró progresos electorales significativos, que no solo fortalecieron su presencia municipal y parlamentaria sino también su peso político a escala nacional, como en Colombia y en México.

El fenómeno afecta asimismo a las derechas. Donde ellas han conseguido conservar o recuperar el gobierno, han tenido que mantener programas de compensación social y dedicar parte del presupuesto a mitigar la pobreza, aunque haciéndolo con sesgo clientelista y sin promover la autoorganización sostenible ni autónoma de los pobres, como en Panamá.

En conjunto, esas experiencias han abierto un campo de nuevas formas de lucha, que así incluye las de género electoral, para acceder a ciertas porciones del poder gubernamental, con las posibilidades, problemas y mutaciones que ello depara. Visto panorámicamente, desde la aparición de estos gobiernos progresistas en América Latina se ha alcanzado una importante recuperación de cuotas de soberanía, autodeterminación y solidaridad política, así como valiosos progresos en el campo de la cooperación económica y la resistencia frente al predominio estadounidense y ante la crisis económica mundial.

Tales gobiernos han permitido fortalecer y expandir el Mercosur, poner en marcha el Alba, articular la Unasur y crear la Celac. Han contribuido a reducir la hegemonía norteamericana sobre gran parte del Continente, a rechazar y revertir políticas neoliberales, y a generar nuevas perspectivas de desarrollo autónomo latinoamericano, pese a la

presencia de gobiernos conservadores en la mayor parte de las organizaciones regionales. Esto es un hecho de significativa relevancia regional e internacional.

En sus respectivos países, esos gobiernos han ampliado las posibilidades de la soberanía popular, han sacado de la pobreza a varios millones de latinoamericanos, les han dado ciudadanía efectiva, así como posibilidades de organización y expresión autónomas, a la vez que fortalecido el campo de los derechos humanos y las libertades cívicas. Eso ahora hace más factible proponerse nuevas perspectivas socioeconómicas, políticas y culturales, que a las organizaciones sociales y políticas les toca promover, más que a los gobiernos que han abierto esta oportunidad.

Por lo tanto, se ha dado un conjunto de hechos y posibilidades de considerable importancia en la evolución de nuestra América. Y esto ha sucedido no mucho después de la ofensiva neoconservadora de los años 80 y 90 del siglo pasado, del colapso del modelo soviético de socialismo, del apogeo de la supremacía unipolar norteamericana y a contrapelo de la hegemonía neoliberal. Y ha ocurrido cuando aún faltaba superar la confusión ideológica y el desarreglo político que todo ello precipitó en el campo de las izquierdas, junto a la fragmentación de la capacidad de resistencia —social y nacional— de los sectores populares.

### Examinarlo en su originalidad

Aun así, los logros alcanzados durante este período son insuficientes si los contrastamos con los objetivos que las izquierdas revolucionarias de los años 60 y 70 se proponían: sustituir al régimen capitalista por un socialismo que entonces creíamos saber en qué consistía y cómo se implantaba. Así pues, no extraña que hoy algunos compañeros insistan en señalar que los progresos sociales y humanitarios obtenidos por estos gobiernos progresistas mitigan los rigores del capitalismo sin ir más allá de cierto “neodesarrollismo” ni cuestionar el orden económico existente, ni intentar su remplazo por un régimen no apenas posneoliberal sino “poscapitalista”.<sup>1</sup>

Pero, si hemos de ser democráticos, esa crítica no puede proponer las consecuencias del caso a contrapelo del querer de la mayoría popular que prefirió votar por otras opciones. Estos gobiernos se eligieron por efecto del rechazo a los excesos del neoliberalismo; surgieron con el mandato de combatir el desempleo, la pobreza extrema y la marginación, de

<sup>1</sup>En respuesta a la pérdida de precisión que el fracaso del modelo soviético le ocasionó al concepto de “socialismo”, algunos apelan a la noción de poscapitalismo, que en la práctica resulta aún más desdibujada y menos esclarecedora de

redimir la menoscabada soberanía del país, y no para emprender una revolución socialista.

Por consiguiente, con el mandato de controlar los mercados en función de las prioridades sociales, y de instaurar una política internacional más autónoma y latinoamericanista. Esas prioridades a su vez reclaman —en uno u otro grado según las respectivas condiciones nacionales— algún grado o modelo de economía mixta que pueda asegurar la recuperación de recursos del patrimonio nacional y su explotación sustentable, reformar el sistema impositivo, y diversificar el acceso a capital y tecnología extranjeros, en busca de recursos y productividad. Esto es, de medios para invertir en la solución de urgencias sociales y en infraestructura para el desarrollo material del país, a fin de redistribuir la renta y abatir el desempleo y la exclusión, a la vez que fortalecer la ciudadanía, las organizaciones locales y populares y su capacidad de gestión, así como lograr mayor independencia respecto a Estados Unidos.

Para algunos eso incluye considerar el control estatal (no necesariamente la propiedad) de determinados recursos y empresas fundamentales de la economía nacional, como instrumentos para controlar el mercado y reorientar el curso del desarrollo nacional. Otros, por lo contrario, no se proponen siquiera —o ni siquiera pueden proponerse— todos los puntos de esa lista.

Sin embargo, no es el socialismo lo que esos gobiernos ofrecen, aunque en algún caso el liderazgo lo evoque con insistencia, más como ideal que como proyecto inmediato. De hecho, lo que se procura es reformar el tipo reinante de capitalismo, incluso con la cooperación de determinados segmentos de la burguesía del país y del capital extranjero. Porque eso fue lo que se consideró acertado proponer en campaña y lo que la mayoría votante encontró aceptable.

Como suele ocurrir, esto no surgió de la nada. No sorprende que ese género de proyectos evoque viejas referencias que pueden remontarse a la época de la NEP de Lenin y Trotsky o, sin ir tan lejos, a las propuestas del estructuralismo latinoamericano y de la teoría de la dependencia —y con ellos a la expectativa de una revolución democrático-burguesa o de liberación nacional—, que en el siglo pasado se debatieron tras la segunda postguerra.

No obstante, sería un disparate pasar por alto que hoy corren tiempos diferentes, con distintos precedentes, contextos y perspectivas, en los cuales las tesis de aquellos años cobran otros sentidos, a veces opuestos a los originales. Hoy venimos del período que siguió a la Guerra Fría, de

una nueva oleada de las globalizaciones capitalistas y de su explotación neoliberal, de otro entramado de las relaciones económicas, culturales y tecnológicas internacionales, y de nuevos problemas nacionales. Por consiguiente, esta fase de las realidades, del balance de fuerzas políticas y de las expectativas latinoamericanas debe examinarse con base en su actual originalidad.

Los citados antecedentes históricos —y esa tentación de evocarlos— nos ofrecen valiosas referencias comparativas, aunque más para identificar las diferencias que las posibles continuidades. Poco nos aportarán para comprender lo que está sucediendo, lo que está por pasar y lo que queremos lograr que suceda, si dejamos de tener en cuenta que esta es una época distinta de aquellas, donde elementos similares pueden desempeñar otros papeles.<sup>2</sup>

### ¿Qué quiere la gente?

A veces sucede que quienes les reprochan a los actuales gobiernos progresistas su falta de capacidad o de voluntad para emprender un viraje socialista dejan de recordar que ellos no son gobiernos revolucionarios, ni por su forma de instauración ni por sus realizaciones. Que unas formaciones que vienen de la izquierda hayan ganado elecciones no quiere decir que el momento de la revolución ya arribó, sin que lo hubiéramos construido. Estos gobiernos no surgieron a consecuencia de una situación revolucionaria. Antes bien, sus candidatos compitieron en comicios acotados según las reglas establecidas para la democracia restringida y neoliberal, en los cuales tuvieron éxito a cuenta de ofrecer programas de moderado alcance. La votación que obtuvieron no refleja que los electores se radicalizaron, sino el disgusto ciudadano ante las políticas neoliberales, su repudio a los partidos y candidatos que las aplicaron, y el descrédito del sistema político del que ellos son parte.

Por muy seductor que fuera suponerlo, eso no implicó que había madurado la disposición ciudadana para afrontar las fatigas y rigores de un proceso revolucionario dirigido a entablar un cambio de sistema social ya cultivado y deseado. En otras palabras, el llamado a emprender enseguida una ruta de mayores apuestas y riesgos desconoce los actuales límites de la voluntad del pueblo votante e incumple lo prometido en campaña, al exigir una opción que la mayor parte de los electores aún no está anuente a transitar. Eso conllevaría forzar una alternativa que,

sus objetivos.

<sup>2</sup>En ese entonces, por ejemplo, atribuíamos un papel relevante al intercambio desigual, derivado de la exportación de materias primas de bajo precio y la importación de productos industriales cada vez más caros, que contrasta con la actual

por muy racional que le parezca a la elite ideológica más ilustrada, las organizaciones de vanguardia aún no han cultivado para garantizar que sea políticamente comprendida, apoyada y sustentada.

El Continente no está en una coyuntura revolucionaria, al menos no todavía. Pero sí vive un período de reacción social contra los efectos del neoliberalismo, es decir, de una ideología y una política que en el último período ha sufrido significativos reveses. Sin embargo, sus beneficiarios aún controlan importantes reductos de poder, un sistema de relaciones económicas internacionales que ellos remodelaron a su favor y sigue vigente, así como mudanzas estructurales —privatizaciones de empresas, instituciones y activos— que todavía no hemos podido revertir. Además, aprovechan los notables retrocesos que le fueron inducidos a la cultura política de nuestros pueblos, todavía afectada por la atomización social, el individualismo y el clientelismo.

Para acometer con éxito un viraje al socialismo hace falta que una mayoría social así lo quiera y esté dispuesta a impulsarlo y defenderlo. Pero esa mayoría *hay que producirla*. Si bien una vanguardia intelectual puede anticipar esa misión, concretarla no compete a los funcionarios del gobierno sino a los partidos y organizaciones sociales. Como la historia reciente lo demostró en Europa del Este y antes en África, mientras esa nueva cultura política no ha arraigado en una parte sustantiva de la población, es imposible sostener un derrotero que pretenda ir más allá de eso que los ciudadanos ya están dispuestos a hacer suyo y sostener.

Entre tanto, es un hecho que después de su elección o reelección varios de los gobiernos progresistas latinoamericanos están pasando a ser criticados desde las izquierdas, al señalarse la insuficiencia de sus realizaciones y proyectos. Aún así, esa insatisfacción no se ha traducido en notorias deserciones del apoyo popular ni en tentativas vanguardistas de remplazarlos por autoridades más revolucionarias.<sup>3</sup> Al contrario, las maquinaciones para deponer los actuales gobiernos progresistas son urdidas por las derechas y sus mentores transnacionales.

Quienes reclaman desarrollos más revolucionarios suelen ser cuadros que lo procuran desde el interior de sus estructuras políticas, o que se reagrupan en otras instancias críticas —académicas, periodísticas o políticas— posicionadas y hasta escindidas más a su izquierda. Por ejemplo, en Brasil y luego en Ecuador, aunque hasta ahora con mayor trascendencia ética y noticiosa que político-electoral. En esto influye cierta dificultad para caracterizar la condición específica del momento político que se vive. Hay quienes califican esa dificultad como una forma

venta de commodities encarecidas y la adquisición de manufacturas más baratas.

de izquierdismo infantil y nostálgico. Aún así, debe apreciarse su valor autocrítico y sería desacertado subestimar su aporte para reestimar el aliento progresista y sacudir el adocenamiento de los cuadros embobados por la rutina burocrática. Asimismo, para sentar las bases ideológicas de la que probablemente será la subsiguiente tarea de las izquierdas latinoamericanas.

### Historia subjetiva

Por lo pronto, la demanda de que los gobiernos progresistas existentes asuman metas más ambiciosas y sepan crear las condiciones necesarias para implementarlas requiere considerar otra cuestión: la de por qué algunos de esos procesos y gobiernos progresistas pueden radicalizarse más que otros, y la de por qué algunos tienden a refrenarse. ¿Hay razones estructurales que expliquen estas opciones?

Para poner el tema en su perspectiva conviene recordar un antecedente: en los años 60 y 70 del siglo pasado en varios países latinoamericanos los componentes subjetivos de una situación revolucionaria —tanto político-ideológicos como culturales, emocionales y organizativos— llegaron a alcanzar un considerable desarrollo, adicionalmente estimulado por el ejemplo de la revolución cubana. Había convicciones, certidumbres y expectativas en las que cabía confiar.

La fortaleza de ese factor subjetivo posibilitó que ciertos proyectos de lucha armada tuvieran éxito, o en determinados momentos estuvieron cerca de alcanzarlo, como en Nicaragua, Uruguay y El Salvador. Aun así, en las circunstancias objetivas de aquella época, cabe preguntarse hasta qué punto (y con qué apoyos) habrían podido sostenerse, tratándose de países chicos rodeados de entornos —geográficos, económicos, mediáticos y militares— fuertemente contrarrevolucionarios, como al cabo la experiencia nicaragüense lo mostró once años más tarde, al perder las elecciones de 1990.<sup>4</sup>

Como asimismo tuvieron éxito inicial proyectos de otros géneros, como el de la Unidad Popular chilena, o el de los regímenes del nacionalismo revolucionario militar en Perú, Bolivia y Panamá, cada uno de ellos con las motivaciones y las limitaciones ideológicas y programáticas, y con los desenlaces y las consecuencias, que igualmente recordamos.

Pero después del desmoronamiento del modelo soviético y de la abrumadora ofensiva del tsunami neoliberal —que incluyó poderosos

<sup>3</sup>Como en sus tiempos algunos exaltados lo pensaron en el Chile de 1972 o lo pretendieron en la Granada de 1983.

<sup>4</sup>Lo cual a la postre no le impidió el FSLN volver al gobierno años más tarde, y ejercerlo exitosamente, adoptando un discurso y programa ajustados a las nuevas circunstancias.

componentes ideológicos y culturales—, la situación objetiva de los pueblos latinoamericanos se agravó dolorosamente. Y esto no ocasionó un incremento organizado de su resistencia ni de su indignación revolucionaria, ya que en ese mismo contexto sus convicciones y esperanzas padecieron un largo repliegue. Pese a que se intensificaron las condiciones objetivas que pudieran propiciar una situación revolucionaria, el factor subjetivo perdió congruencia e involucionó.

Aun así, como apuntaba Omar Torrijos, no hay mal que dure cien años ni pueblo que se lo aguante. El tsunami neoliberal acumuló malestares y frustraciones sociales que irían crispando mayores inconformidades, las que sobrepasaron las limitaciones ideológicas de la época, traducéndose en crecientes protestas populares.

### **Sistema político agotado: dos caminos**

En la diversidad de países y pueblos de nuestra América eso tuvo distintas formas de materializarse y suscitar consecuencias. Esas inconformidades fueron policlasistas y los tiempos, formas, fuerzas y persistencias de dichas protestas tuvieron diversos modos de manifestarse según las respectivas condiciones históricas, sociopolíticas, culturales y materiales de cada pueblo y región, y los correspondientes balances de las fuerzas en juego.

En ello intervienen dos géneros de factores provenientes de los respectivos procesos históricos: los de origen político-cultural y los que corresponden a los mecanismos sociopolíticos vigentes en cada país. En la formación, movilización y alcance de las contraofensivas populares no solo cuentan la perspicacia y visión de sus líderes, su consistencia ética, temple y perspicacia, sino también las características del sistema político establecido y el tipo de reacción social que lo puede desafiar y superar.

Del sistema político ya instalado se espera que sea capaz de asimilar y procesar las inconformidades e iniciativas sociales, y de consensuar o justificar arreglos y decisiones que preserven y reproduzcan la vida social en las formas generalmente admitidas. Para ello el sistema dispone de estructuras, reglas y costumbres sociales apropiadas para canalizar esos procesos. Una de sus funciones normales es el *gatopardismo* que metaboliza las vicisitudes de forma que solo ocurran los cambios necesarios para que las estructuras de poder se readecuen al cambio de tiempos sin perder sus facultades y privilegios fundamentales.

Conviene reiterar que, en la mayor parte de América Latina los sistemas políticos vigentes a comienzos del siglo XXI eran —o todavía son— los que antes resultaron de las transiciones de las dictaduras militares a las democracias restringidas y sus agendas neoliberales. Fueron aptos para viabilizar la aplicación de esa agenda en sociedades que salían de la tiranía con expectativas acotadas: recuperaban derechos humanos y libertades públicas pero que —apabulladas por la crisis de la deuda, la hiperinflación, el debilitamiento de sus viejas organizaciones laborales y sociales, la amenaza del retorno de los gorilas al poder y, por añadidura, el desplome de los socialismos soviético y maoísta— no estaban en condiciones psicológicas ni organizativas para reivindicar grandes transformaciones sociales y económicas.

Frente a pueblos así acorralados, durante la introducción de las reformas neoliberales el sistema político de la democracia restringida no se vio en la necesidad de derrotar a grandes oponentes. Mas, en la medida en que tales reformas fueron revelando sus verdaderos propósitos y consecuencias esas sociedades acumularon mayores capacidades para resistirse, aunque no para presentar contra-alternativas. Y, a la par, los personajes, gobiernos y partidos que se prestaron a aplicar esa agenda —y a lucrar con su implementación— resultaron progresivamente desacreditados y desautorizados, y con ellos el sistema político que los amparaba, haciéndolos objeto del voto de castigo.

Si generalizamos un poco, durante el subsiguiente período ello se manifestó en dos tipos de camino:

En algunas naciones latinoamericanas esa inconformidad social aún pudo ser políticamente canalizada a través de nuevos partidos o movimientos que ya venían abriéndose espacios dentro del sistema político preestablecido. Este aún les era admisible o el régimen ya no podía impedirles implementar esa alternativa. Ese fue el caso del PT brasileño o el Frente Amplio uruguayo que, tras sucesivos intentos pudieron acceder electoralmente a la presidencia de la república. Si bien esto no equivale a tomar el Poder, sí dispensa una cuota de autoridad gubernamental y la oportunidad de incidir en el destino del país, al menos durante cierto período.

Por esa vía esta izquierda asumió las responsabilidades del gobierno con las ventajas y desventajas que sabemos. En el caso brasileño eso implicó ocupar el Órgano Ejecutivo sin tener mayoría en las cámaras legislativas ni entre los gobiernos de los estados federales y municipios del país. Eso le impuso al nuevo gobierno acatar las reglas políticas

restrictivas previamente establecidas en el país y, en consecuencia, adoptar un conjunto de compromisos con otras formaciones políticas, mayormente situadas a la derecha del ganador de las elecciones presidenciales.

Pero eso no le ha imposibilitado al PT, a Lula y a Dilma realizar notables cambios en ese enorme país, en beneficio de sus mayorías populares, de las empresas brasileñas y del desarrollo nacional, así como en provecho de una mayor autodeterminación e integración latinoamericanas. Si todo eso no hubiera ocurrido, hoy la vida de ese pueblo sería más dura y la solidaridad latinoamericana sería más endeble.

El otro de esos dos caminos de acceso de la izquierda al gobierno tuvo lugar allí donde la indignación popular causada por el tsunami neoliberal desbordó los sistemas políticos existentes, ya demasiado desacreditados para canalizar el descontento, como ocurrió tempranamente en Venezuela y después en Ecuador y Bolivia. Allí el fenómeno se dio en situaciones de agotamiento e incapacitación del sistema; las insurrecciones urbanas desbordaron las estructuras, costumbres y dirigencias políticas establecidas, desatando procesos que culminaron en esfuerzos por reconstruir el Estado mediante asambleas constituyentes que no solo cambiaron el sistema político sino que le asignaron otros propósitos al Estado, quitándole restricciones al ejercicio democrático y eliminando muchas de las regulaciones impuestas por el neoliberalismo.

Donde de una u otra forma esta segunda alternativa se concretó, los respectivos gobiernos progresistas han podido alcanzar metas más ambiciosas y mantienen mayor apertura para agregar conquistas adicionales. Aun así, esto no significa que ellos son gobiernos revolucionarios en el sentido clásico del concepto, sino gobiernos más avanzados que otros, lo que en principio permite conservar abierta la posibilidad de que logren ser más que eso. Las pujas entre las corrientes más moderadas o radicales de cada proceso —y entre las correspondientes opciones de la cultura política— todavía están en curso.

Al propio tiempo, en el escenario igualmente intervienen las derechas, ahora a la contraofensiva. Incluso una “nueva” derecha que hoy exhibe activa articulación internacional, mañoso dominio de los mayores medios de comunicación y entretenimiento, y un renovado discurso y estilo. Esto incluye la promoción de plutócratas supuestamente “apolíticos” que ofrecen poner sus habilidades al servicio de la gestión pública, como Piñera en Chile y Martinelli en Panamá, cuyos gobiernos incluso continúan los programas de compensación social introducidos por sus predecesores socialdemócratas, luego de derrotarlos en las urnas.<sup>5</sup>

<sup>5</sup>A este tema ya me referí en extenso hace un par de años, en la VII edición de esta Conferencia y en el ensayo “¿Quién es y qué pretende la ‘nueva’ derecha?”.

## Sin embargo, se mueve

En conclusión, todo ello hace bosquejar un mapa —siempre provisional— donde los pueblos han colocado un mosaico de gobiernos progresistas más moderados o más radicales, así como conservadores y de derecha, en el cual cada país tiene por delante una o más bifurcaciones del camino. Ese mapa es fluido, en él no hay dos componentes iguales y la clasificación de cada uno eventualmente puede revertirse —en uno u otro sentido—, al cruzar su próxima coyuntura político-electoral. La incertidumbre que eso implique solo pueden despejarla sus respectivos participantes: no apenas por su habilidad para elegir entre alternativas, sino *para crearlas*.

Este es, pues, el mapa de una situación operativa. Ante la parte que corresponde a los gobiernos progresistas cabe pensar, caso por caso, en consolidar lo avanzado, en espolearlo para que avance, y hasta en sustituirlo por mejores posibilidades. Pero debe hacerse sin perder de vista que no trabajamos sobre un tablero vacío: a lo largo del mismo trayecto también las derechas y sus mentores buscan salirse con la suya, trabajan en perfeccionar sus objetivos y métodos, y disponen de nutridos recursos financieros, tecnológicos, culturales y mediáticos —y de escasos escrúpulos— para realizarlos.

Como sabemos, muchos comportamientos electorales están sujetos, en una u otra proporción, a motivaciones menos conscientes —y por eso menos consistentes— que dependen de factores tan volátiles como el voto de castigo, el voto desinformado por los medios de comunicación, y el abstencionismo. Hay sectores de población que ya pueden decidirse razonadamente por una opción estratégica, como también quienes apenas buscan reivindicaciones casuísticas o beneficios oportunistas. ¿Cuáles son más influyentes, cuáles más numerosos? A la hora de contar los votos se computan cantidades, no motivaciones.

La lucha electoral presiona a las izquierdas participantes a crearse mecanismos de organización, financiamiento, propaganda y movilización capaces tanto de promover votación como de asegurar su debido escrutinio y defensa de los resultados. Obliga a reconocer al sistema político vigente y maniobrar en su seno. Pero el electoralismo es corrosivo: mientras más abundan los comicios, más se tiende a convertir al partido en máquina electoral, en perjuicio de sus funciones esenciales, las de echar raíces en el pueblo, educar y organizar social y políticamente a

sus cuadros y simpatizantes, y prepararlos para discernir, emprender y sostener su propio proyecto emancipador.

La *indignación* social, que hoy valoramos como energía potencialmente revolucionaria, no es mucho más que un estado de ánimo; tanto puede enardecer la lucha por una decisión acertada como desvanecerse, a menos que sepamos articularla a un proyecto consciente y a su eficaz movilización.

Los revolucionarios compartimos una tradición que, arrobada por su propia mística, en ocasiones idealiza al pueblo explotado y olvida las veteranas diferencias y transiciones entre la *clase en sí* y la *clase para sí*, tema del cual actualmente nos ocupamos menos de lo requerido. Ahora entendemos que la *clase* a la cual se alude no es uniforme, sino un complejo conglomerado social en el que hay una diversidad de experiencias, percepciones y expectativas que no cabe esquematizar. La necesaria conversión masiva de la *clase en sí* en *clase para sí*, y su eficaz organización, es una responsabilidad esencial de las vanguardias políticas. Como bien le consta a las izquierdas electorales, los pueblos por cuyo mejor destino luchamos vienen de una cultura política sistemáticamente inducida a lo largo de su subordinación material y cultural a la hegemonía burguesa y neocolonial de nuestras naciones.

Parte de esa inducción es la cultura política del clientelismo y la *lumpenpolítica* que se le asocia. Hay una porción relevante del voto popular que se decide según las razones de la panza y su oportunismo; la burguesía y los partidos de la derecha tienen una veterana experiencia de organización y movilización electoral de esas perversiones culturales, por efecto de las cuales una parte del pueblo vota a cambio de unas migajas o ilusiones de corto plazo, y contra sí mismo a plazo estratégico.

Por eso, en el seno de nuestros pueblos los revolucionarios no pocas veces estamos como San Jorge ante el dragón. Luchar para conseguir que los resortes subjetivos de las decisiones políticas y electorales tomen la consistencia, el coraje y la tozudez requeridos es indispensable, pero exige un persistente trabajo de construcción de contrahegemonía político-cultural. Y esta batalla de ideas demanda mucho más que repetir críticas y denuncias; exige producir y cultivar las concepciones, la moral, las propuestas, participaciones e iniciativas que le den cuerpo a la contraoferta político-cultural del bloque social realmente interesado en emprender transformaciones profundas y duraderas.

No hay otra hoja de ruta ni atajos para ir del actual progresismo a las vísperas del socialismo.

## Plan Brasil 2022: caminos para ser potencia

Lic. Renio Díaz Triana

*Centro de Investigaciones de Política Internacional*

*“El futuro no está escrito, por el contrario es necesario construirlo. El futuro es múltiple, indeterminado, abierto a una variedad de futuros posibles. Lo que sucederá mañana depende menos de las tendencias pasadas y más de las políticas que hoy son llevadas a cabo para alterar esas tendencias”.*

*Michel Godet*

*“Tenemos que preparar una nueva generación para enfrentar grandes desafíos, pues se trata de, por un lado, de preservar la herencia histórica de unidad nacional y por otra, continuar la construcción de una sociedad democrática abierta a las relaciones exteriores. En una palabra, podemos afirmar que Brasil sólo sobrevivirá como nación si se transforma en una sociedad mas justa y preserva su independencia política. Así el sueño de construir un país capaz de influir en los destinos de la humanidad no se desvanecerá.”*

*Celso Furtado\**

No existe una definición única y aceptada internacionalmente para clasificar a un país como potencia, lo que si resulta indiscutible es la necesidad de analizar el asunto multidimensionalmente según diferentes categorías y niveles de poder en el sistema internacional. El territorio, el número de habitantes, los recursos naturales, la situación geográfica,

\*En conferencias en la USP 2000.

el crecimiento económico, el ingreso per cápita, el acceso a tecnologías avanzadas, calificación de recursos humanos y los recursos militares, entre otros factores, están entre los criterios principales que se utilizan para clasificar a un país como “potencia emergente”.

Por lo general, se definen como potencias regionales a aquellos países que forman parte de una Región geográficamente bien delineada; tienen capacidad de enfrentar a una coalición de Estados situados en su entorno; son altamente influyentes en los asuntos de su vecindad; a diferencia de un poder medio, pueden convertirse en un gran poder en la escala internacional. Al mismo tiempo se subraya que mientras las potencias medias tradicionales, están definidas por su potencial económico mediano y por su rol en las instituciones multilaterales, las nuevas potencias medias son poderes Regionales y adicionalmente potencias medias (en relación con sus recursos) en la escala global.

En general los Estados que son alistados como poderes regionales, muestran una gran población y un alto PBI. Poseen potentes Fuerzas Armadas y en algunos casos, hasta armas nucleares.

Un país puede ser etiquetado indistintamente como gran poder, potencia media o poder Regional. Estos conceptos no son excluyentes y hasta pueden complementarse.

Según Detlef Nolte faltan elementos analíticos útiles para identificar y comparar a los poderes Regionales. La teoría de transición de poder desarrolla la idea de jerarquías de poderes e indicadores para medir la distribución del poder en el sistema internacional. Schirm diseñó un concepto analítico para estudiar a Brasil como poder regional y el Instituto Alemán de Estudios de Desarrollo acuñó y promocionó el concepto más político que analítico de países ancla en su trabajo.<sup>1</sup>

Brasil se percibe como potencia media que actúa con los instrumentos de poder blando y se proyecta como potencia sudamericana teniendo en cuenta sus recursos materiales, capacidad geográfica, económica, demográfica, militar tecnológica y cultural.

El estudio “Mapa del Futuro Global”<sup>2</sup> elaborado por el Consejo de Inteligencia de los Estados Unidos (NIC, por sus siglas en inglés), prevé una reorganización en la geopolítica mundial, en desmedro de la hegemonía de los Estados Unidos y asegura que el espacio que están dejando los Estados Unidos será ocupado por países emergentes. El estudio menciona a China, India, Brasil e Indonesia, y asegura que Brasil se convertirá en

<sup>1</sup>Se cita Resumen de María M. Ferretti: AmerSur, Buenos Aires, octubre de 2007, info@amersur.org.ar Detlef Nolte: “¿Cómo Comparar Poderes Regionales?: Conceptos Analíticos y Tópicos para la Investigación”. (Versión preliminar) del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA), Hamburgo, Alemania, 2006; Schirm Stefan: Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens, en *Lateinamerika Analysen*, 11, 2005, pp. 107-130.

<sup>2</sup>National Intelligence Council: Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020. Project, 2004. Consultado en <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

una potencia mundial en el año 2020 que podría ser igual de fuerte que la mayoría de los países más ricos y desarrollados de Europa.

Asimismo, se señala que el suceso o fracaso de Brasil en combinar el desarrollo económico con políticas sociales traerá un profundo impacto en la economía de América Latina en los próximos 15 años.

En el Brasil contemporáneo persiste en todos los sectores políticos con independencia de ideología la aspiración de que el país llegue a ser una potencia. Brasil se autoproclama potencia mundial y solicita a la comunidad internacional ser reconocida como tal mediante su ingreso al Consejo de Seguridad como miembro permanente y participar, en pie de igualdad con las otras potencias, en las altas decisiones de política mundial.

Sin lugar a dudas, que tan sólo por su territorio y población,<sup>3</sup> Brasil puede considerarse como una potencia global. Es el 5º país más grande del mundo, y también posee la quinta mayor población del planeta y un tercio de la población sudamericana. A ello deben agregarse: la gran cantidad de recursos naturales, entre ellos petróleo, uranio (sexta reserva mundial), el albergar la mayor biodiversidad del planeta, contando con cerca de 18% de la global, además de contar con un litoral de más de 7.000 km, que permite un fácil tránsito de la producción en el Océano Atlántico, a través de los varios puertos existentes en el país, y una diversidad climática que propicia variada producción agrícola e industrial.

A ello se une la capacidad socioeconómica y tecnológica alcanzada así como la militar a nivel regional. Brasil es, sin duda, la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe. En cuanto al número de tropas (339,365), cuenta con la fuerza militar más importante de la región. Su presupuesto militar en 2012 (65.342.940.774 euros) representó un 1,45% del PIB y un 2,89% en relación con el presupuestos del Estado.<sup>4</sup> A nivel mundial, ocupa el cuarto lugar en la producción de armas y de vehículos militares.<sup>5</sup>

Brasil significa casi la mitad de Sudamérica. Y la clave está en que el 60% de este vasto territorio es la Amazonía, que no sólo cuenta con una extraordinaria biodiversidad y minerales estratégicos, sino que dispone en abundancia del que va a ser uno de los recursos más críticos en los próximos años: agua. Sus reservas hídricas son equivalentes a las de Centroamérica, Norteamérica y el Caribe juntas, un 50% mayores que las

<sup>3</sup>Según el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), la población de Brasil alcanzó los 190.732.694 habitantes el 1 de agosto de 2010, fecha en que comenzó el Censo 2010.

<sup>4</sup>RESDAL: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe/Edición 2012.

<sup>5</sup>El ejército brasileño, desde hace mucho tiempo participa en Las Fuerzas de Paz de la ONU. En agosto de 2003 lideró a estas fuerzas de la ONU a Haití. Brasil aporta 2.195 efectivos militares a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los cuales representan un 30,72% del total aportado por América Latina. Desde el 2010 hay alrededor de 11.000 soldados estadounidenses y otros tantos, 11.000 soldados extranjeros y policía en Haití, de los cuales Brasil suministra aproximadamente la mitad. RESDAL: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe/Edición 2012.

de toda África Subsahariana, y 10 veces superiores a las del conjunto de Oriente Medio y Norte de África.

Con los descubrimientos de yacimientos petrolíferos<sup>6</sup> en sus aguas atlánticas, el país ya cuenta con unas reservas probadas de crudo de buena calidad, equivalentes a un tercio de las de Venezuela y similares a las de México y Nigeria. Pronto, Petrobras unificará la capacidad de producción petrolera de Argentina, Uruguay y Venezuela y con eso Brasil se convertirá en el mayor conglomerado de petróleo —con un total del 11% de las importaciones de petróleo de los EE.UU., casi tanto como Arabia Saudita.

Brasil lidera la extracción de gas natural y de distribución en Bolivia y Ecuador. Desempeña un papel similar en la industria hidroeléctrica del Paraguay. También es un socio fundamental en la explotación del Orinoco en Venezuela. Según las cifras del Consejo Latinoamericano de Energía Eólica (GWEC), Brasil representó el 50% de los aerogeneradores instalados en América Latina en 2011, con 582,6 MW, y también se erige en líder en la inversión en energía eólica.

El gobierno brasileño, además de ser pionero en biocombustible (etanol procedente de la caña de azúcar),<sup>7</sup> ha apostado fuerte por el desarrollo de la energía nuclear, y tiene el dominio del ciclo completo del enriquecimiento del uranio<sup>8</sup> y se avanza en el objetivo estratégico militar de disponer de un submarino de propulsión nuclear (lo que no implica necesariamente portar armas nucleares) en un plazo máximo de ocho años.<sup>9</sup>

Brasil es el primer país que ha traído a las diez más grandes empresas automotrices dentro de sus fronteras nacionales. También cuenta con el tercer fabricante de aviones en el mundo. Embraer, que suministra a la mayor parte de las aerolíneas regionales naves de tamaño medio, así como a las de los EE.UU. (en este sentido, no es el tercero sino el primero del mundo) y se está expandiendo rápidamente a la producción de aviones militares.

Al mismo tiempo, ha incrementado su capacidad para la exploración espacial, cuenta con sitios propios para el lanzamiento de misiles y ha sido parte del equipo de construcción de la Estación Espacial Internacional.<sup>10</sup>

<sup>6</sup>Pre-sal, reservas de 70 a 100 billones de barriles. Pre-sal, equivale ya a 10% de producción nacional, aproximadamente, 200 mil barriles diarios.

<sup>7</sup>Segundo productor más grande del mundo de etanol. Cerca del 46% de la matriz energética está formada por energías renovables, incluida la hidráulica

<sup>8</sup>“Brasil podrá darse el lujo de ser uno de los pocos países del mundo que domina esa tecnología de enriquecimiento del uranio y, a partir de ahí, seremos mucho más valorados como nación, como la potencia que queremos ser”, afirmó Lula.

<sup>9</sup>“Samba nuclear”, Tribuna Pedro Baños, en web@diariodeleon.com.

<sup>10</sup>Parte de la visita de Obama a Brasil era precisamente discutir el acceso de los EE.UU. a estos sitios de lanzamiento de cohetes.

El país acelera el paso en su objetivo de afirmarse como potencia regional, con la reactivación de su programa nuclear y el lanzamiento de grandes obras de infraestructura, contempladas en el PAC,<sup>11</sup> así como con el impulso a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), al tiempo que trata de disminuir sus enormes niveles de desigualdad, violencia y corrupción.

La economía brasileña, con un PIB de 2,45 billones de dólares en 2011, alrededor de un 40% del PIB de Latinoamérica y un 2% del mundial, ha experimentado profundos cambios estructurales a lo largo del siglo XX. Ha pasado de ser un país fundamentalmente agrícola a ser un país en el que, aunque el sector primario continúa teniendo cierto peso en la economía (5,5% del PIB en 2011), especialmente en las cuentas externas, se ha desarrollado una fuerte base industrial, cada vez más amplia y diversificada. En 2011 sus reservas se elevaron a 352.012 millones de dólares y la inversión extranjera alcanzó la cifra de 66,660 dólares.<sup>12</sup>

Por otra parte, de acuerdo con los datos publicados por el Banco Central, el volumen de inversión directa de Brasil en terceros países ha ido aumentando paulatinamente a lo largo de los últimos años. Las inversiones brasileñas directas en el exterior acumuladas en 2010 presentaron un flujo/aplicación líquido de 30.228 millones de dólares, de los cuales 26.763 millones correspondieron a adquisiciones de participación en el capital de empresas en el exterior y 15.263 millones a concesiones líquidas de préstamos intercompañías. Sin embargo, en 2010, la inversión directa al exterior acumulada se redujo un 47,7% y se situó en 15.795 millones de dólares, de los cuales 11.866 millones corresponden a adquisiciones líquidas de participaciones en el capital y 21.163 millones constituyen retornos líquidos de préstamos entre compañías.<sup>13</sup>

El gigante suramericano se ha convertido en un actor global. Por eso, en términos estratégicos, es considerada por muchos como una gran potencia regional, de alcance global, llamada a participar del proceso decisorio del sistema internacional.

Como ha señalado Marco Aurelio García<sup>14</sup> una fuerte proyección de Brasil en el mundo, se corresponde con las grandes transformaciones que se hicieron en el país las que propiciaron el crecimiento de la economía

<sup>11</sup>El segundo gobierno Lula (2006-2010) se fijó como objetivo acelerar el crecimiento mediante un ambicioso programa de inversiones públicas: El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), que contemplaba inversiones en infraestructuras, medio ambiente y energía, fundamentalmente.

<sup>12</sup>El mayor inversor en el país sudamericano, según datos de 2011, fue Holanda con 17.582 millones de dólares, seguido por Estados Unidos (8.910 millones de dólares), España 6.437 millones de dólares) y Japón con 7.536 millones. Por sectores, metalurgia (7.215 millones de dólares), telecomunicaciones (6.670 millones) y extracción de petróleo y gas natural (5.976 millones) fueron los principales receptores de inversión extranjera en 2011. Brasil atrajo 65.272 millones de dólares de inversión extranjera directa en 2012.

<sup>13</sup>Los principales destinos de esta inversión directa en 2011, en la modalidad de participación en el capital, fueron Estados Unidos, Austria, Islas Caimán y Países Bajos.

<sup>14</sup>Marco Aurelio García: “Brasil, un gigante que por fin despierta”, en Silvio Caccia Bava y Darío Pignotti, *Sur y Sur*, 9 septiembre, 2010.

con distribución de renta, estabilidad, reducción de la vulnerabilidad externa y democracia, al tiempo que la política externa se tornó en un elemento esencial; no sólo como un mecanismo para proyectarse en el mundo, sino como un elemento consustanciado con el proyecto nacional brasileño.

Su espacio inmediato de acción es Sudamérica<sup>15</sup> y el Atlántico Sur; esta es una zona de estabilidad político-estratégica interestatal. Brasil mira a América del Sur como zona de influencia y eje estratégico de su política exterior. En ese horizonte debemos contextualizar su activismo en el MERCOSUR, su acción a favor de una relación Sur-Sur que busca unir el Cono Sur con Asia y África, e iniciativas como UNASUR, IIRSA, Consejo Sudamericano de Defensa.

El proceso, en marcha, de consolidación del liderazgo brasileño en Sudamérica se ve limitado, entre otros factores, por la presencia de Estados Unidos que condiciona su actuación. “Brasil no cuestiona, en este sentido, abiertamente el rol hegemónico de Washington, pero busca establecer una convivencia pacífica que le permita ampliar el alcance de sus objetivos regionales, en el marco de una “coexistencia de beneficio mutuo”.<sup>16</sup>

Sin embargo, la decisión de ser una nueva potencia choca con las serias dificultades que se presentan en sectores críticos como la educación,<sup>17</sup> la salud, la infraestructura, y la expansión de la corrupción política y empresarial.<sup>18</sup>

Samuel Pinheiro Guimaraes ha señalado que: “El ascenso brasileño a la condición de gran potencia no debe ser considerado una utopía, sino un objetivo nacional necesario. Su no realización correspondería al fracaso en enfrentar los desafíos que tiene por delante y, por tanto, aceleraría el ingreso en un período de gran inestabilidad (y eventuales conflictos internos)”. Uno de los principales “desafíos” se relaciona con la distribución de la riqueza, ya que Brasil es considerado el “campeón mundial de la desigualdad”. Agrega que Sudamérica “es la región clave y base para la estrategia mundial de Brasil”.<sup>19</sup>

<sup>15</sup>Como ha señalado el Dr. Alejandro Díaz en su Tesis de Doctorado: “El primer gobierno de Lula diseñó la doctrina de la suramericanización de la política exterior regional del Brasil integrada por una redefinición e interrelación de nuevos conceptos y agendas política, económica, social y de seguridad hacia América Latina, que tuvo como eje central el incremento de la influencia del Brasil en las cuencas de La Plata y del Amazonas.”

<sup>16</sup>Susanne Gratius: “Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?”, *Documento de Trabajo*, No. 35, Madrid: FRIDE, abril 2007.

<sup>17</sup>Brasil necesita, como ya hicieron otros países emergentes, colocar además la educación al centro de sus prioridades, otra realidad que no corresponde con sus bajísimos índices de calidad, sus aún 12 millones de analfabetos y casi un 50% de la población prácticamente de analfabetos funcionales que apenas saben deletrear una frase y escribir su nombre.

<sup>18</sup>Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparencia Internacional.

<sup>19</sup>Desafíos brasileiros na era dos gigantes, Contraponto, Santiago de Chile, 2006. El número dos de la diplomacia de Itamaraty explica los objetivos a largo plazo de su país.

A pesar de sus innatas condiciones para ser catalogado como potencia<sup>20</sup> y de los avances experimentados en los últimos años en ser reconocido como tal, Brasil, aun se caracteriza por ser un país con enormes disparidades sociales y económicas, que padece de una deficiente y fragmentada infraestructura y de una insuficiente generación de ciencia y tecnología que limitan las posibilidades de su accionar y de ser considerado una potencia mundial.

Con el fin de enfrentar estos retos a nivel de Estado, en octubre de 2009, el presidente Lula encomendó a la Secretaria de Asuntos Estratégicos elaborar un plan integral de desarrollo para Brasil, que constituyera un programa de acción para sus sucesores y que propiciara que el anhelado objetivo de devenir potencia mundial pudiera ser alcanzado en el año 2022, cuando el país se aprestaría a conmemorar el bicentenario de su independencia. En dos Palabras a través del Plan Brasil 2022 debería hacerse al fin realidad el Brasil “*país del futuro*”, preconizado por el escritor Stefan Zweig.

Convertir a Brasil en una sociedad “desarrollada, socialmente justa e integrada, tecnológicamente dinámica, segura, militarmente respetada, pacífica, soberana y democrática” es el desafío que impone la celebración del bicentenario, se expresa en la presentación del Plan.

En la elaboración del documento<sup>21</sup> participaron 37 equipos de trabajo, conformado por los Ministerios respectivos. Estos grupo estuvieron integrados por un coordinador nombrado por el Ministro en cuestión, por un técnico de la SAE, un representante de la Casa Civil y un técnico del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Cada uno de estos grupos elaboró a partir de los planes y programas sectoriales el documento relativo al Ministerio en cuestión, en el que se da cuenta de la importancia estratégica del tema; la evolución histórica y reciente de los principales avances, y una relación preliminar de la metas sectoriales. Estos Proyectos fueron sometidos a la aprobación de los ministros del ramo correspondiente.

Estos documentos fueron circulados a ex ministros, a todos los gobernadores y parlamentarios, a los Secretarios de los Estados, a las principales centrales y entidades sindicales y empresariales, a otras organizaciones de la sociedad civil, así como a especialistas. Al mismo tiempo fueron colocados en la página Web, de la SAE, para recibir sugerencias.

Una singular característica de este Plan es que no solo ofrece la visión de Brasil hacia 2022, sino que además presenta respectivamente los

<sup>20</sup>Límite temporal. El período incluiría dos elecciones presidenciales.

<sup>21</sup>Samuel Pinheiro Guimaraes, como Ministro de Asuntos Estratégicos dirigió las labores.

posibles escenarios de la situación mundial y sudamericana para esa fecha, lo que sin lugar a dudas constituye un aporte en este tipo de planes.

El Documento se divide en cuatro partes: El Mundo en el 2022; América del Sur en el 2022; Brasil en el 2022; y trae al final una lista de ciento ochenta Metas a alcanzar en estos once años, las que se presentan en cuatro “Capítulos”: Economía (53 Metas), Sociedad (49), Infraestructura (34) y Estado (44).

Brasil cuenta una determinada experiencia en materia de planeamiento gubernamental, sobre todo a partir de los años 40 y 70 del pasado siglo. Después de la Segunda Guerra Mundial se desarrolló el plan SALTE (Salud, alimentación, transporte, energía), también se implementó el *Plan de Metas* de Juscelino Kuibitschek, posteriormente los planes de desarrollo de los gobiernos militares, el *Programa Avanza Brasil* de Enrique Cardoso hasta el *Plan Brasil para todos* del Presidente Lula, estos últimos concebidos como planes anuales y de exigencia constitucional. En fin, puede aseverarse que en las últimas cinco o seis décadas Brasil ha emprendido diversas tentativas de planeamiento del futuro y organización del proceso de desarrollo económico.

Estas experiencias de planeamiento gubernamental estuvieron generalmente estructuradas en torno a objetivos económicos puntuales y en algunos casos formulados para atender necesidades de estabilización económica o desarrollo regional y si bien consiguieron alcanzar algunas de las metas propuestas, tuvieron poco impacto en la situación social del país.

Una característica común de estos planes era la relativa concentración en los sectores básicos de la infraestructura y en el desarrollo industrial. Simultáneamente algunos de ellos contemplaban tentativas de estabilización económica. El principio rector que los guiaban era de que la industrialización y el crecimiento económico provocarían necesariamente el desarrollo y la distribución de la renta.

A partir de la creación en 1964 del Ministerio de Planificación y Coordinación General, que unificó diversos núcleos de asesorías gubernamentales, consejos y coordinaciones, emerge la idea del planeamiento global e integrado.<sup>22</sup>

No resulta ocioso recordar que, el 23 de julio de 2008, fue creada la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, con los objetivos de promover el planeamiento nacional a largo plazo, discutir las opciones estratégicas del país, articular con el gobierno y la sociedad la formulación de la estrategia nacional y las acciones del desarrollo a largo plazo y elaborar presupuestos para la preparación de

<sup>22</sup>El profesor Jose Truda Palazzo ha elaborado una valiosa cronología que recoge todo este itinerario.

las acciones gubernamentales. Esta secretaría vino a proseguir la labor que venía realizando el Núcleo de Asuntos Estratégicos que sustituyó en octubre de 2007 a la Secretaría de Largo Plazo, creada en junio del mismo año.<sup>23</sup>

El más reciente antecedente del *Plan Brasil 2022*<sup>24</sup> lo constituyó el proyecto *Brasil en tres tiempos* que contemplaba una visión del desarrollo del país en sus múltiples dimensiones.

El fundamento estructural para la elaboración del Proyecto *Brasil en tres tiempos* (2007, 2015, 2022) tuvo en cuenta siete dimensiones de la realidad brasileña: institucional, económica, sociocultural, territorial, del conocimiento, ambiental y global. De los cuales resultaron 50 temas estratégicos estructurados en tres ejes: político, económico y social.

En el caso del *Plan Brasil 2022* los autores argumentan que en esta oportunidad se trata de dar respuesta a lo establecido en el artículo 3º de la constitución brasileña que plantea: la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria, garantizar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y la marginalidad y reducir las desigualdades sociales y regionales, promover el bienestar de todos, sin prejuicio de raza, sexo, edad, credo o cualquier otra forma de discriminación.

En su dimensión global, se plantea, que el proyecto trata de la posición y participación de Brasil en los procesos internacionales y toma como base el artículo 4 de la Carta Magna en que se reconocen: la independencia nacional, el respeto a los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los Estados, la defensa de la paz, la solución pacífica de los conflictos, el repudio al terrorismo y al racismo, la cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad, la concesión de asilo político. La proyección internacional del proyecto toma en consideración los factores geopolíticos, la coyuntura mundial y el actual peso político estratégico del país, y busca cadyuvar a lograr una mayor influencia y participación en la toma de decisiones de carácter global.

Queda explícito que los principios que se sustentan son: lograr una mayor y más dinámica inserción internacional, la defensa del multilateralismo, la participación mas activa en la toma de decisiones a nivel mundial, el establecimientos de nuevas alianzas estratégicas, el fortalecimiento y reorganización de la ONU, entre otras importantes cuestiones.

El *Plan Brasil 2022*, objeto de nuestra atención, toma como punto de partida dar respuesta a cinco necesidades consideradas como prioritarias: disposición territorial estratégica de los recursos, jerarquización de

<sup>23</sup>Como ministro fue nombrado Roberto Mangabeira Unger.

<sup>24</sup>Con la llegada del PT y Lula al gobierno se puso en marcha el Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (NAE), instancia que elaboró el Proyecto Brasil 3 Tiempos y las Metas Brasil 2022. En ambas iniciativas si bien se le da gran importancia a la empresa privada, las áreas estratégicas de crecimiento, la defensa y la alta tecnología no son entregadas al mercado.

la entrega de estos a las áreas de punta del desarrollo científico y tecnológico, así como a programas que contribuyan a la creación de un mercado masivo, que integre a amplios sectores poblacionales aún hoy excluidos, a una economía que se caracterice por ser productiva, sustentable y justa, los que debe acompañarse de la definición de metas estratégicas así como de los objetivos de crecimiento a ser alcanzados en plazos que induzcan las inversiones privadas tanto internas como externas.

Claramente se plasma la premisa de que Brasil debido a sus características dimensiones territoriales demográficas, económicas y a sus extraordinarios recursos naturales tiene la posibilidad de influir cada vez más en la arena internacional.

En la actualidad Brasil ha adquirido una creciente importancia política en el escenario internacional; es un actor en la negociaciones comerciales, tanto agrícolas como industriales, medioambientales, sobre la cuestiones energéticas, en los temas del desarme, en la negociaciones de la reforma financiera y política.

Estas circunstancias hacen que la actuación de Brasil en América del Sur, en otras regiones, en el marco de los países BRICS, IBSA, en las Naciones Unidas y otras instancias cobre una relevancia cada vez mayor.

Brasil tiene fronteras con nueve de los doce países de la región, lo que lo convierte en el tercer país del mundo por el número de vecinos, lo que constituye un desafío tanto para la política interna como para la externa.

Las cuestiones militares figuran entre las prioridades del Plan Brasil 2022, en correspondencia con el criterio de que las Fuerzas Armadas deben estar en correspondencia que con el tamaño y la importancia del territorio, de la población y economía del país.

Según el Documento, para el Bicentenario de la independencia, Brasil deberá ser:

- Un Estado plenamente soberano, con los medios necesarios para garantizar la seguridad de sus fronteras terrestres, marítimas, de su espacio aéreo, que cuenta con las infraestructuras necesaria contra las amenazas transnacionales —crimen organizado, terrorismo, tráfico de drogas y de armas— capaz de disuadir cualquier Estado que pretenda limitar la autodeterminación, la seguridad económica y el desarrollo del país.

- Una sociedad más justa, en la que las diferencias de rentas entre las clases y las regiones se habrán reducido de forma significativa, y en la que el hambre, la miseria y la pobreza extrema han desaparecido.<sup>25</sup>

<sup>25</sup>Brasil ocupa el puesto 69 (de un total de 177 países) en el índice de desarrollo humano de la ONU, mientras que Sudáfrica y la India se encuentran en las posiciones 121 y 126 respectivamente. renta per cápita que no llega 750 dólares, la de Sudáfrica es de 4.770 dólares y en el Brasil se eleva hasta 3.550.6 El coeficiente de GINI, que mide la desigualdad en el reparto de los ingresos, es para la India de 32,5, mientras que el Brasil y Sudáfrica cuentan con un coeficiente de 59 y 57,8 respectivamente.

- Parte del Mercosur que habrá superado su etapa de unión aduanera y constituirá una unión económica de los países que lo integran y que procura un desarrollo económico equilibrado, con una industrialización sustentable e inclusiva para todos sus miembros.

- Un país en el que el sistema tributario cumplirá de forma progresiva su función haciendo que la contribución de cada cual se corresponda con su capacidad económica. Brasil habrá dejado de ser uno de los países mas desiguales del mundo.

- Una sociedad donde los ciudadanos tendrán pleno acceso a la propiedad de la tierra, a la salud, la educación, al transporte, a la vivienda, a la justicia y a la cultura.

- Una economía de crecimiento acelerado y sustentable, que irá reduciendo la distancia que lo separa de los países desarrollados.

- Un territorio integrado físicamente que contempla la incorporación social de amplios contingentes de brasileños a la producción y el consumo, creando un extraordinario mercado interno.

- Un país con capacidad tecnológica y de producción con eficiencia de los bienes más sofisticados, cuya estructura industrial y de servicios garantice valor agregado y los correspondientes salarios dignos y elevados.

- Un territorio físicamente integrado a través del desarrollo de una matriz de transporte múltiple que conservando la eficiencia ambiental permita la circulación rápida y a bajo costo de los bienes producidos en las distintas regiones.

Entre los objetivos que presentan parámetros posibles de ser medidos concretamente se encuentran:

- Ocupar la posición de quinta economía mundial.

- Crecer al 7% anual (lo que, en 11 años, más que duplicaría el actual PBI de Brasil).Reducir la tasa de inflación al nivel medio de los países emergentes.<sup>26</sup>

- Aumentar la tasa de inversión hasta el 25% del PBI; reducir la Deuda Pública a menos del 25% del PBI; alcanzar la inclusión financiera del 100% de la población adulta.

- Duplicar la producción agropecuaria y las exportaciones agropecuarias; aumentar la productividad agropecuaria en un 50%; triplicar las inversiones en investigación agropecuaria; ampliar un 50% el área de las plantaciones forestales económicas; alcanzar la autonomía en fertilizantes; reducir a la mitad la concentración de la tierra; ampliar al doble la

<sup>26</sup>El gobierno brasileño preveía un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) del orden del 4,5% en 2012, sensiblemente superior al 2,7% registrado en 2011 y a la previsión de los principales organismos internacionales. En su informe de abril, el FMI situaba en el 3% su proyección de crecimiento para Brasil este año y en el 4,1%para el que viene. Por su parte, la OCDE estima que la economía crecerá un 3,2% en 2012 y un 4,2% en 2013, y el boletín Focus, que recoge las expectativas de los analistas económicos privados, proyecta una expansión de la economía del 2,7% en 2012 y del 4,5% en 2013, similar a las previsiones del FMI y de la OCDE.

producción de alimentos, y al doble la renta de la agricultura familiar; multiplicar por cinco la acuicultura sustentable anual.

- Quintuplicar las exportaciones; multiplicar por siete la exportación de productos con alta y media tecnología.<sup>27</sup>

- Aumentar de forma importante el número de empresas brasileñas con actividad internacional tanto exportadora como inversora en todos los continentes.<sup>28</sup>

- Elevar la inversión en investigación y desarrollo al 2,5% del PBI; tener 450.000 investigadores; alcanzar el 5% de la producción científica mundial; triplicar la cantidad de ingenieros egresados; dominar las tecnologías de microelectrónica y producción de fármacos; de duplicar el número de empresas innovadoras y el número de patentes; asegurar independencia en la producción de combustible nuclear; dominar la tecnología de satélites y de vehículos lanzadores (Lanzar el primer cohete porta satélites construido en Brasil), producción de un submarino de propulsión nuclear.<sup>29</sup>

- Alcanzar el 50% de la matriz energética con fuentes renovables; reducir en un 40% el consumo de combustibles fósiles, doblar el consumo per cápita de energía; eleva a un 60% el nivel de utilización del potencial hidráulico, instalar cuatro nuevas centrales nucleares; alcanzar el conocimiento geológico del subsuelo no amazónico del 30% al 100% y del amazónico del 15% al 60%.

- Duplicar la capacidad de transporte de carga y duplicar la participación en ello del transporte fluvial, lacustre y por canales; aumentar un 50% la participación del ferrocarril,<sup>30</sup> reducir en un 40% el consumo de combustibles fósiles; ampliar en 1,7 billones de toneladas la capacidad portuaria; figurar entre los diez países con mejor desempeño logístico; triplicar la participación de la navegación de cabotaje en la matriz de transporte.

- Recibir doce millones de turistas extranjeros<sup>31</sup> y triplicar el de los sudamericanos.

<sup>27</sup>En 2011, el comercio exterior de Brasil volvió a alcanzar récords, empujado por los precios de las materias primas, hasta alcanzar 487.930 millones de dólares (250.979 de exportaciones y 236.951 millones de importaciones, con un aumento del 27,2% sobre 2010. Esta cifra sobre el PIB del año (2.475.066 millones de dólares), supone un índice de apertura del 19,7%, que mejora algo el del 2010, pero que está lejos del índice de 2008 (23,6%) y del de otros países de la región, como México o Chile.

<sup>28</sup>En 2010, un total de 27 multinationales de Brasil figuraban en la lista elaborada por América Economía de las 66 empresas más globalizadas de la región, por delante de México (15) y Chile (11). Es importante considerar el importante apoyo público que han recibido las empresas brasileñas en su proceso de internacionalización.

<sup>29</sup>El gobierno de Dilma Rousseff lanzó una ambiciosa iniciativa que busca formar a decenas de miles de expertos en los próximos años. El Ministerio de Ciencia y Tecnología invertirá US\$2.000 millones en crear 75.000 becas de postgrado para que estudiantes brasileños se formen como científicos e ingenieros en las mejores universidades del mundo.

<sup>30</sup>El gobierno brasileño planifica inversiones de unos 25.300 millones de dólares (18.975 millones de euros) en la red ferroviaria hasta 2014. Se han ejecutado ya trabajos en 3.400 kilómetros de líneas férreas mientras se avanza en la extensión del metro de Porto Alegre. Además, el tren de alta velocidad que comunicará San Pablo y Río de Janeiro estará terminado en 2022.

<sup>31</sup>En 2011, el número de turistas se situó en 5,43 millones, un 5,3% más que el año anterior. Los principales destinos fueron el Estado de Sao Paulo (2.094.854 turistas), seguido de Río de Janeiro (1.044.931), Paraná (750.008) y Río

- Asegurar acceso integral a la banda ancha con una velocidad de 100 Mbps a todos los brasileños; poner en órbita dos satélites geoestacionarios brasileños.

- Reducir a cero la deforestación ilegal; educir en un 50% la emisión de gases de efecto invernadero proyectada para el 2022; tratar en forma ambientalmente adecuada todos los residuos sólidos y aumentar en un 30% su reciclado; aumentar el área irrigada de Brasil en tres millones de hectáreas de las cuáles 300.000 estarán en el nordeste.

- Concluir la reforma del sistema partidario y electoral y de funcionamiento del Legislativo.

- Eliminar el déficit de viviendas.

- Triplicar el número de estudiantes negros en las universidades. Asegurar la igualdad en la participación de negros y blancos en las más elevadas instancias.

- Conseguir la igualdad salarial entre hombres y mujeres.

- Eliminar la tortura.

- Erradicar el trabajo esclavo.

- Universalizar el programa de salud de la familia, doblar el gasto público en la salud y garantizar la asistencia médica y farmacéutica.

- Reducir a la mitad la mortalidad infantil y materna.

- Incluir a Brasil entre la diez potencias olímpicas.

- Erradicar el analfabetismo,<sup>32</sup> universalizar la enseñanza entre 4 y 17 años, alcanzar los índices de calidad de la educación de los países desarrollados, llegar a la cifra de 10 millones de universitarios.

- Erradicar la pobreza extrema y el trabajo infantil.

- Garantizar la seguridad alimentaria y el acceso agua, así como la protección social de todas las familias en situación de vulnerabilidad.

- Asegurar el monitoreo integral de las fronteras terrestres, marítimas y el espacio aéreo.

- Consolidar la UNASUR.

- Duplicar los recursos destinados al Fondo de Convergencia estructural del Mercosur, trabajar por expandirlo.

- Duplicar la cooperación técnica y financiera con África.

- Trabajar por la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>33</sup>

Como puede apreciarse, no obstante las deficiencias que puedan señalársele el *Plan Brasil 2022* es un proyecto a largo plazo, que se caracteriza

Grande do Sul (724.879). Estos cuatro Estados concentraron casi el 85% de la cifra de turistas registrada en Brasil en 2011.

<sup>32</sup>Al respecto, los datos de la PNUD-2011 revelan que en 2011 había en Brasil 30 millones 900 mil analfabetos funcionales —personas que leen y escriben rudimentariamente, pero son incapaces de comprender textos de cierta complejidad—, un 0,1 % más que en 2009.

<sup>33</sup>Según Guimeraes Brasil aspira a ser miembro permanente como un país que se considera importante y no como representante de Suramérica o Latinoamérica “No se trata de un asunto regional sino político”, afirmó al ser interrogado sobre las objeciones de países como México o Argentina a que Brasil pueda ser elegido miembro del Consejo de Seguridad en representación de Latinoamérica. En clave de futuro Para el ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, es necesaria una nueva ley de medios. <http://ladiaria.com.uy/articulo/2010/12/en-clave-de-futuro/>.

por concebirse como un propósito de Nación que trasciende al actual gobierno u otros aspectos coyunturales y que sin lugar a dudas constituye un esfuerzo de elaboración y de institucionalización del pensamiento estratégico a largo plazo en Brasil

El *Plan* tiene tres grandes desafíos: la reducción de las históricas desigualdades del país, la disminución de las vulnerabilidades y el aumento de la participación ciudadana.

Como resulta evidente no son pequeñas las dificultades que será necesario sortear para alcanzar los propósitos enunciados,

La necesidad de acometer las anunciadas reformas política y fiscal continúa a la orden del día. Las disparidades regionales y de renta así como las desigualdades entre hombres y mujeres, entre negros y blancos, dificultan la expansión de mercado interno. Las diferencias extraordinarias del nivel educacional y cultural entre segmentos de la población son igualmente obstáculos extraordinarios a ser enfrentados. Se trata de la inclusión social de decenas de millones de personas. No es solo darles asistencia sino de incluirlas social y productivamente.

Otro problema es el de la infraestructura, de transporte, energía y saneamiento, este último de fuerte impacto sobre la salud de la población, que por sí es otro gran problema.

A estos y otros asuntos se suma la existencia de grupos criminales fuertemente armados,<sup>34</sup> el tráfico de armas y de drogas.

Un gran desafío constituirá la diversificación de las exportaciones, aumentado el valor agregado de las mismas, incrementar la formación de capital, así como la participación en el comercio mundial.

Las vulnerabilidades externas, crónicas, incluyen al sector financiero, en que las dificultades para equilibrar la balanza de pagos hace necesaria la atracción de capitales a corto plazo y garantizar su amortización, hasta el sector comercial en que existe la necesidad de reducir y eliminar los déficits en sectores esenciales, como el de la salud o el de los insumos agrícola, hasta en el sector de la defensa en el que se hace necesario el desarrollo de la industria y la tecnología de la defensa en correspondencia con el territorio, los mares y el espacio aéreo, hasta el sector político en que el desarrollo de la economía y de la sociedad brasileña y la expansión natural de los intereses económicos en América del Sur y en otras regiones hagan esencial la presencia permanente en los mecanismos de gobernanza mundial.

No obstante, en el *Plan* puede apreciarse, que para la factibilidad de los propósitos expuestos se cuenta con el hecho de que Brasil posea un

<sup>34</sup>Los narcotraficantes y ex policías que funcionan como la mafia y cobran a la población por servicios que el Estado no brinda por no estar presente en las zonas respectivas.

enorme mercado interno y, por lo tanto, una menor vulnerabilidad, así como con el hecho de que ya se ha situado como la séptima economía mundial diversificada en rubros como los minería, la agricultura, la industria y los servicios, así como en que la política exterior brasileña se asienta principios constitucionales tales como: respeto a la autodeterminación, la no intervención, la cooperación para el desarrollo, el respeto a las fronteras y la integración de América Latina.<sup>35</sup>

Con fuerza en el documento se señala que “el futuro de Brasil depende de América del Sur y el futuro de América del Sur depende de Brasil”. En este contexto se enmarca el impulso a proyectos como el IIRSA.<sup>36</sup>

Un gran desafío para Brasil, en particular, lo constituye la superación de las asimetrías entre los estados de la región, promoviendo el desarrollo de aquellos más atrasados para convertir la misma en una gran área económica, dinámica e innovadora.

Esta asimetría tiene dos consecuencias de gran importancia económica y política. Por una parte, el comercio de cada uno de los países con Brasil tiende a ser desequilibrado, debido a la oferta mucho mayor de productos por parte de Brasil y las dificultades de esos países para exportar hacia Brasil. En segundo lugar, las dimensiones de la economía brasileña hacen surgir empresas de mayor dimensión comparadas con las de los países vecinos. Las empresas brasileñas son más competitivas y en su expansión natural se dirigen en primer término a los países vecinos, hacen nuevas inversiones, adquieren empresas locales y tienden a asumir una importancia cada vez mayor en la economía de los países vecinos.

La asimetría actual y creciente entre Brasil y los demás estados de la región hacen surgir en ciertos círculos la preocupación por una eventual hegemonía brasileña o la sospecha de una supuesta “vocación imperialista” del país.

Según se proyecta, para 2022, Brasil estará más insertado en América del Sur tanto política como económicamente, la importancia de las relaciones con los países amazónicos será cada vez mayor no solo por los lazos físicos compartidos sino también debido al hecho de compartir los impactos del cambio climático en la región; al tiempo, que los lazos en transportes, inversiones, comercio, defensa, los intereses económicos y políticos con África Occidental serán más intensos.

En el cumplimiento o no de los elevados propósitos planteados no podrá perderse de vista el comportamiento de una serie de variables, entre

<sup>35</sup>En clave de futuro Para el ministro de Asuntos Estratégicos de Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, es necesaria una nueva ley de medios. <http://ladiaria.com.uy/articulo/2010/12/en-clave-de-futuro/>.

<sup>36</sup>Los 12 ministros de Planificación de la Unasur aprobaron a fines de 2011 en Brasilia el nuevo plan de integración 2012-2022 que contempla hidroviás, ferrovías y carreteras. Los cuatro proyectos priorizados son el corredor ferroviario entre los puertos de Paranaguá (Brasil) y Antofagasta (Chile) con un costo de 3.700 millones de dólares; la carretera Caracas-Bogotá-Buenaventura-Quito-Pacífico valuado en 3.350 millones de dólares; el ferrocarril bioceánico Santos-Arica trecho boliviano que costará 3.100 millones; y la carretera Callao-La Oroya-Pucallpa de 2.500 millones de dólares.

las que consideramos de especial importancia: la exitosa realización del Mundial de Fútbol y de la Olimpiadas,<sup>37</sup> las repercusiones de la crisis económica internacional con sus secuelas de una posible desaceleración de China, las políticas de las potencias occidentales, la disminución de la inversión extranjera, la preservación de los fundamentos básicos en los que se ha venido sustentando el llamado modelo brasileño,<sup>38</sup> la jerarquización del impulso a la revolución científico-técnica, las transformaciones que vienen ocurriendo en los actores y correlaciones de fuerzas políticas internas, presencia y accionar de la nueva clase media,<sup>39</sup> preservación en el gobierno de una coalición en que prevalezca el ideario representado e impulsado por Lula; las acciones y reacomodos de la oposición en sus vínculos con los medios e intereses extranjeros; el mapa político regional y la marcha de los procesos de integración; la política de Estados Unidos<sup>40</sup> hacia el país y el desarrollo de las relaciones bilaterales.

Si de vital importancia será el cumplimiento de las metas trazadas, no menos lo será el que la categoría de potencia sea asumida a plenitud totalmente alejada de los convencionales proceder económicos y políticos que normalmente marcan las acciones de los poderosos, el gran reto, en mi opinión, no solo para Brasil, sino para las otras llamadas potencias emergentes es, precisamente, romper con el viejo concepto de que las potencias solo tienen intereses, es no olvidar de donde se viene, es comprender que siguiendo los caminos trillados por los de hoy poderosos, atados al consumismo, en contraposición a la naturaleza, y sin ejercer la solidaridad difícilmente se logre vivir en paz, y más aun pueda preservarse la vida en la tierra. “Dios es brasileño” dijo Lula. Bienvenido sea, Brasil potencia, si viene no como el Dios de la inquisición y las cruzadas, sino como el Dios líder de la Teología de la Liberación.

<sup>37</sup>Estos grandes eventos deportivos generarán inversiones por unos 57.000 millones de dólares, de los cuales un 10% será destinado a tecnologías de la información, ya sea directamente a sistemas de transmisión de datos e imágenes, o indirectamente en áreas de seguridad, salud, transporte e infraestructura.

<sup>38</sup>Según Emir Sader el modelo “incorporó el consenso nacional para el control de la inflación pero no hizo de eso el centro del modelo, sino solo una de sus dimensiones. La especificidad este modelo fue la recuperación del crecimiento económico estructuralmente articulado con la expansión del mercado interno del consumo popular, que requirió políticas sociales como papel inductor del crecimiento y garantía de los derechos sociales por parte del Estado. Brasil va construyendo así su propio camino de desarrollo histórico”. La Vía Brasileña, Carta maior (Blog de Emir Sader), 22 de noviembre.

<sup>39</sup>Se incorporó económicamente a la clase media en los últimos cinco años, un grupo de consumidores equivalente al tamaño de España: más de 40 millones de personas.

<sup>40</sup>“Las autoridades estadounidenses deben reconocerlo como actor global, tratar su emergencia como una oportunidad para Estados Unidos y trabajar con Brasil para desarrollar políticas complementarias”. Council on Foreign Relations Existe consenso en señalar que Estados Unidos no podrá poner en marcha un acercamiento multilateral efectivo en América Latina sin un acuerdo con Brasil sobre temas básicos. Como ha señalado Ricardo Sennes: “Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito” *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, no. 4, México, octubre 2008. Durante la visita realizada a Brasil en 2011 Obama dejó claros cuáles eran los objetivos prioritarios: garantizar el abastecimiento de petróleo de las nuevas reservas brasileñas y aumentar todavía más las exportaciones de los EE.UU. para el país, uno de los pocos con los cuales los americanos tienen un notorio superávit en su balanza comercial. Mientras evadió contraer el compromiso de apoyar la candidatura de Brasil para miembro permanente del Consejo de Seguridad, objetivo prioritario de la política exterior brasileña.

# Metabolismo social, ecología política de los recursos naturales y resistencia social en América Latina

Dr. Gian Carlo Delgado Ramos

Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias  
en Ciencias y Humanidades de la UNAM

## Introducción

A decir de Marx, que el proceso de trabajo es la condición universal para la interacción metabólica [*stoffwechsel*] entre el ser humano y la naturaleza, la última condición naturalmente impuesta a la existencia humana.<sup>2</sup> En tanto ello, la aproximación analítica-conceptual del metabolismo (socioecológico) es relevante en tanto que permite resolver la separación artificial —y mecánica— de la naturaleza y el ser humano y que ha sido bien establecida en el cuerpo de conocimiento dominante de la ciencia moderna o “normal”.<sup>3</sup>

El proceso de apropiación de la naturaleza desde luego se ha modificado y complejizado en el tiempo y en el espacio, ajustándose y renovándose de acuerdo con las condiciones necesarias para prolongar y ahondar el proceso de acumulación de capital, resolviendo con ello, al menos provisionalmente, contradicciones sistémicas como lo es la sobreacumulación.<sup>4</sup> Se trata pues de un proceso en el que, “...el derecho de propiedad se convierte en apropiación de propiedad ajena”.<sup>5</sup> Una apropiación sólo posible sobre la base del despojo y que, como precisa Harvey<sup>6</sup> constituye una fuerza permanente en la geografía histórica de la acumulación de capital. Esa con rasgos particulares, no sólo hacia adentro de los Estados nación, sino sobre todo entre Estados nación centrales y periféricos.

<sup>2</sup>Karl Marx: *Capital*, Vol 1, Penguin, Londres, 1976, pp. 637-638.

<sup>3</sup>Thomas Kuhn: *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

<sup>4</sup>Para Harvey es evidente que existe un “papel continuo y persistente de las prácticas depredadoras de la acumulación ‘primitiva’ y ‘originaria’ de ahí que considere que no muy adecuado llamar ‘primitivo’ u ‘originario’ un proceso que se halla vigente y se está desarrollando en la actualidad. David Harvey: *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid, 2003, p. 116.

<sup>5</sup>Rosa Luxemburgo: *La acumulación del capital*, Grijalbo, México, 1967, p. 351.

<sup>6</sup>David Harvey: *El nuevo imperialismo*, Ob. cit., p. 115.

Y es que las relaciones socio-espaciales no son meramente espontáneas sino que se producen (socialmente) bajo la lógica de potenciar la acumulación de capital. En tanto tal, el espacio territorial se *ordena* de modo funcional, estableciendo prácticas, procesos de organización y planeación de la producción, circulación y consumo, así como relaciones de poder específicas y desiguales que “naturalizan” y hasta legalizan con creces el despojo (intensificando consecuentemente la tragedia de los comunes).<sup>7</sup>

Lo anterior se ha reflejado en un aumento acelerado de los flujos metabólicos o biofísicos (de materiales y de energía), y consecuentemente de la explotación del trabajo aunado a un proceso estructural de despojo de los bienes comunes. En el proceso el desarrollo tecnocientífico *ad hoc* ha sido clave, marcando en buena medida no sólo la modalidad, sino el ritmo, intensidad y complejidad del metabolismo social o *stoffwechsel*.

El resultado es una correlación entre la dinámica del aumento de flujos biofísicos y la de acumulación de capital. De ahí que se estime que entre 1900 y el 2000, cuando la población creció cuatro veces, el consumo de materiales y energía haya aumentado en promedio hasta diez veces: el incremento del consumo de biomasa se estima en 3.5 veces, el de energía en 12 veces, el de metales en 19 veces y el de materiales de construcción, sobre todo cemento, unas 34 veces.<sup>8</sup> Al cierre del siglo XX la extracción de recursos naturales era de 48.5 mil millones de toneladas (más de una tercera parte biomasa, 21% combustibles fósiles y 10% minerales), registrándose un consumo global per cápita de 8.1 toneladas al año con diferencias per cápita de más de un orden de magnitud.<sup>9</sup> Para el 2010 las estimaciones rondan las 60 mil toneladas de materiales al año y unos 500 mil petajoules de energía primaria.<sup>10</sup> El 10% de la población mundial se acaparaba el 40% de la energía y el 27% de los materiales.<sup>11</sup>

Tales ritmos extractivos y de modificación de los espacios territoriales concretos pone ya en cuestión la preservación de los bienes comunes y con ello incluso la viabilidad misma de la vida, no solamente la humana. Dicho de otro modo, la tendencia del sistema actual de producción lastima creciente y dramáticamente las expectativas de las generaciones

<sup>7</sup>De notarse es que el derecho internacional y el derecho en general permanentemente bloquea los derechos colectivos al tiempo que se ha colocado como herramienta para el despojo contemporáneo y la mercantilización de los bienes comunes. Desde luego, el desafío está en cómo se reconfigura el derecho como herramienta política, primero, para dar solución formal (jurídica) a las injusticias sociales y la violación de derechos humanos, pero siempre acompañado de la movilización social. Y segundo, cómo se prepara el terreno, desde otras modalidades del derecho para la eventual articulación de principios legales y regulatorios que busquen proteger y garantizar el bien común de la humanidad, esto es, los intereses colectivos de corto, mediano y largo plazo (y que se antepone a la actual dinámica de proteger y garantizar los intereses privados de corto plazo).

<sup>8</sup>Fridolin Krausmann, et. al.: “Growth in Global Material Use, GDP and Population During the 20th Century.” *Ecological Economics*, No. 68, 2009, pp. 2696-2705.

<sup>9</sup>Julia Steinberg, Fridolin Krausmann y Nina Eisenmenger: “Global Patterns of Material Use: A Socioeconomic and Geophysical Analysis”, *Ecological Economics*, Vol. 69, 2010, pp. 1150-1157.

<sup>10</sup>Helga Weisz y Julia Steinberg: “Reducing Energy and Material Flows in Cities”, *Environmental Sustainability*, Vol. 2, 2010, p.185.

<sup>11</sup>Ibid.

futuras, diluyendo con ello la posibilidad de dar pie a la construcción colectiva del bien común de la humanidad en sus múltiples formas y modalidades.

Justo por ello, es que en el espacio territorial también se gestan las contradicciones, las disputas, conflictos y respuestas sociales, así como otras formas de apropiación y construcción del mismo. En el proceso, la cuestión del *metabolismo* no es algo menor. Por el contrario, se considera de gran importancia en cualquier intento de construcción de alternativas pues permite analizar la realización del trabajo (y sus modalidades) dando cuenta de los flujos energético-materiales requeridos y del grado de su viabilidad tanto en el tiempo como en el espacio.

### Flujos metabólicos, fronteras ecológicas y el estado de los bienes comunes

La sociedad moderna por primera vez en la historia del planeta está transformándolo de tal modo, que algunos expertos incluso sugieren que estamos ante una nueva *época geológica*: la del Antropoceno.<sup>12</sup> Ello dado que las modificaciones —o nueva “terraformación”— son de gran calado y puesto que su impacto es ya observable a escala global con perspectivas a futuro inciertas y, de seguir la tendencia actual, probablemente irreversibles. La cuestión de fondo es que el ser humano no puede asumirse ajeno al medio ambiente, y en tanto tal, que no puede intervenir y manipularlo a placer, al menos sin respetar ciertos límites y procesos, puesto que su existencia parte y depende de un entorno natural que es altamente complejo y finito.

Como resultado de la cada vez más compleja y agresiva relación con el medio ambiente, se están tomando a ritmos insostenibles recursos de la naturaleza, al tiempo que desechan —en la misma proporción— grandes cantidades de residuos, muchos de los cuales su vida media llega a ser de cientos hasta miles de años. Esta dinámica, impulsada por un sistema de producción y organización social que, como se ha dicho, tiene como principal finalidad la acumulación de capital y por tanto la de generar a mayor velocidad ciclos ampliados de producción-distribución-consumo,

<sup>12</sup>Paul Crutzen acuñó el término en 2002. Paul Crutzen: “Geology of Mankind”, *Nature* 2002, Vol. 415 No. 23, 2002. Junto con otros autores, sugiere que ya no estamos viviendo en el Holoceno, sino en la época del Antropoceno y que se caracteriza por el hecho de que la humanidad está cambiando profunda e irreversiblemente el planeta entero como nunca antes. Es importante diferenciar el término de era y época geológica. La primera es de muy larga duración (millones de años), mientras que la segunda alude lapsos temporales menores. Ésta última está compuesta por periodos geológicos. En este contexto es de precisarse que la idea de que el ser humano es el principal responsable de tales cambios no es nuevo. Se observa ya con las advertencias de Stoppani, de Le Conte y de LeRoy, quienes hablaban respectivamente de la era del Antropozoico, del Psicozoico y de la Noosfera. Antonio Stoppani: *Corsa di Geologia*, Milan, 1873; Joseph Le Conte: *Elements of Geology*, D. Appleton & Co., Nueva York, 1879; Edouard Le Roy: *Lexigence ide aliste et le fait de le volution*, Boivin, Paris, 1927. Más recientemente destaca el trabajo de Leakey y Lewein en el que hablan de que la próxima extinción será causada por el ser humano. Richard Leakey y Roger Lewein: *The sixth extinction: patterns of life and the future of humankind*, Anchor Books, Nueva York, 1996.

está alterando los ecosistemas y, en sí, el propio funcionamiento de los ciclos biogeoquímicos del planeta como los conocemos.

Los efectos de tal dinámica son múltiples, siendo el calentamiento global de tipo antropogénico, uno de los más visibles. Se suma también la trasgresión de los límites del ciclo del nitrógeno y del fósforo, la acidificación de los océanos, la destrucción de la capa de ozono, la ruptura con más de 50 mil represas del ciclo hidrológico del agua a la par de un sobreconsumo del líquido, un intenso cambio de uso del suelo, la pérdida creciente de biodiversidad, entre otros fenómenos como el deshielo de los casquetes polares y cuya extensión pasó de 7 millones de km<sup>2</sup> en el 2000 a 4.9 millones de km<sup>2</sup> en el 2010.<sup>13</sup> Datos sobre el estado actual del orbe con respecto a las mencionadas fronteras ecológicas —dentro de las cuales debería mantenerse el ser humano a modo de no generar cambios irreversibles— se ofrecen en la Tabla 1.

Dado que las variables anteriores se refuerzan o retroalimentan unas a otras pero produciendo al mismo tiempo resultados no-lineales y por tanto sinérgicos pero hasta cierto punto impredecibles, a este conjunto de procesos e implicaciones se le ha denominado *cambio global*. Se trata de toda una serie de alteraciones que se están produciendo de manera más o menos simultánea y que ya afectan de modo multivariado, y en muchos casos desigual, el sistema planetario (incluyéndonos evidentemente a *nosotros* como parte de ese).

Al respecto, una medida que procura apreciar las dimensiones de tales alteraciones y su gravedad, es la *huella ecológica*, indicador que calcula —en base al actual modo de vida— el espacio territorial necesario, tanto para producir los recursos y energía empleados, como para asimilar los residuos generados por la humanidad. Los cálculos precisan que ya se sobrepasa entre un 25% y un 39% al planeta Tierra, lo que significa que necesitamos, en el mejor de los casos, un cuarto de planeta adicional para poder mantener los ritmos de consumo y desecho de principios del siglo XXI.<sup>14</sup> Panorama en el que una apuesta de China para alcanzar patrones de producción-circulación-consumo similares a los de Estados Unidos, el mayor despilfarrador energético-material del orbe, requerirían teóricamente seis planetas Tierra.

Es de notarse que los cambios que nos colocan en la actual coyuntura son producto de relaciones sociales y de poder específicas. La responsabilidad mayor no es de toda la humanidad, sino de clases sociales

<sup>13</sup>“The World. The decade in numbers: a snapshot of what has changed from 2000 to 2010.” *Time*, 6 de diciembre, 2010, p.16.

<sup>14</sup>Las estimaciones varían. Para la Global Footprint Network, la humanidad pasó de usar, en términos netos, la mitad de la biocapacidad del planeta en 1961 a 1.25 veces en 2003. Global Footprint Network: Humanity's Footprint 1961-2003, EUA: Global Footprint Network, 2004. Según Redefining Progress la biocapacidad del planeta había sido rebasada, para el año 2005, en un 39%. Jason Venetoulis y John Talberth: *Ecological Footprint of Nations*, Update 2005. EUA: Redefining Progress, 2005.

**TABLA 1. FRONTERAS ECOLÓGICAS PLANETARIAS.**

Frontera Planetaria	Estado antes de 1850 (preindustrial)	Frontera Propuesta	Estado Actual
Cambio Climático (alteración del ciclo del carbono)	280 partículas por millón	<350 partículas por millón	391 partículas por millón
Acidificación Oceánica*	3.44 Ω arag*	2.75 Ω arag	2.90 Ω arag
Capa de Ozono	290 unidades Dobson**	276 unidades Dobson	283 unidades Dobson
Ciclo biogeoquímico del nitrógeno	0 toneladas / año	35 millones de toneladas / año	121 millones de toneladas / año
Ciclo biogeoquímico del fósforo	1 millón de toneladas / año	11 millones de toneladas / año	8.5–9.5 millones de toneladas / año
Uso humano de agua dulce (alteración del ciclo del agua)	415 km <sup>3</sup>	4 000 km <sup>3</sup>	2 600 km <sup>3</sup>
Cambio de Uso de Suelo	Bajo	15%	11.7%
Pérdida de Biodiversidad (tasa de pérdida de especies)	0.1–1 especies por millón	10 especies por millón	100 especies por millón
Contaminación química	inexistente	desconocida***	desconocida

Fuente: J. Rockström, W. Steffen, K. Noone, et. al.: “Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity.” *Ecology and Society*, Vol. 14, No. 2, Artículo 32, 2009. Disponible en [www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/).

\* Una disminución en el valor significa un aumento en la acidificación. Los datos indican el estado de saturación de aragonita (Ω arag).

\*\* Una unidad Dobson equivale a 0,01 mm de espesor de la capa de ozono en condiciones normales de presión y temperatura.

\*\*\* No se cuentan con indicadores que permitan medir de modo estandarizado este tipo de contaminación aunque sí existen algunas propuestas metodológicas para tóxicos específicos. De especial atención son los contaminantes orgánicos persistentes, los plásticos, los disruptores endocrinos, los metales pesados y los desechos radioactivos.

puntuales, de ahí que sea necesario aterrizar lo previamente dicho desde una perspectiva de la *ecología política*, entendida esta como el análisis, no meramente de la política en la ecología, sino de las relaciones socioeconómicas y de poder, así como de los conflictos existentes en torno al acceso, gestión y usufructo de los recursos naturales y las diversas narrativas y valoraciones existentes. La aproximación ha de ser doble, desde la responsabilidad diferenciada entre países ricos y pobres o centrales y periféricos, así como de la responsabilidad diferenciada en ambas tipologías de país entre clases ricas y medias, por un lado, y las clases pobres, por el otro.

En términos generales se puede argumentar que hay una mayor responsabilidad histórica de parte de los países centrales puesto que en la periferia, en promedio, poco menos de la mitad de la población, hoy día no tiene acceso siquiera a las más básicas “bondades” de la modernidad (e.g. energía suficiente, sobre todo eléctrica o agua de calidad, ya no se diga servicios de saneamiento o servicios médicos de calidad, y mucho menos, servicios de telecomunicaciones, entre otros).<sup>15</sup> Así, por ejemplo, sólo en cuanto a energía se refiere, los países de la OCDE contribuyen con el 43.8% del consumo energético mundial; en contraste con América Latina que sólo anota 5.2%, Asia (excepto China) el 11.6% o África con el 5.7%.<sup>16</sup> De subrayarse es que, además, la periferia concentra el grueso de la población mundial, factor que permite dar cuenta con mayor fineza las dimensiones de las disparidades mencionadas.

### La ecología política de los recursos naturales

La ecología política lejos de ser una perspectiva objetiva, se plantea explícitamente de tipo normativo y de contenido abiertamente político en el sentido de que pretende dar cuenta de las relaciones y las desigualdades de los actores entorno al acceso, gestión y usufructo de la naturaleza. El estudio de la ecología política presupone entonces que el cambio ambiental y de las condiciones ecológicas son pues producto de procesos políticos en su más amplio sentido, a diversas escalas y sinergias, desde lo local, pasando por lo regional y lo global. Tales procesos, dentro del marco imperante de producción suele implicar la presencia de actores con cuotas de poder asimétricas que resultan en procesos estructurales de despojo, tanto del trabajo como de la naturaleza, mismos que suelen figurar como prerequisites o antesala de la “socialización” desigual de los bienes comunes. A la ecología política le interesa dar cuenta sobre todo de las causas y contradicciones presentes, y no meramente de los síntomas.

De precisarse es que los acercamientos de la ecología política son marcadamente interdisciplinarios, producto del análisis académico, de la investigación empírica y de la acción política. El énfasis se ha puesto no sólo en las diferentes escalas espaciales y temporales, sino también

<sup>15</sup>Ejemplificando. El consumo de energía en los países más ricos es 21 veces per capita más que en los más pobres. De modo parecido, el 85% del usufructo y consumo del agua dulce se le adjudica tan sólo al 12% de la población más rica del orbe Gian Carlo Delgado Ramos: *Agua y Seguridad Nacional*, Arena, Debate, México, 2005, p. 25.

<sup>16</sup>Por ejemplo, entre los mayores importadores de petróleo, según datos de 2008 están EUA, Japón, China, India, Corea, Alemania, Italia, Francia, España y Holanda. Mientras que los mayores exportadores para ese mismo año son Arabia Saudita, Rusia, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Nigeria, Angola, Noruega, Kuwait, Irak y Venezuela. De notarse es que en este panorama, sean los países de OCDE los que concentren el 53.2% de la capacidad de refinación de petróleo. IEA-International: Energy Agency Key World Energy Statistics, Paris, 2010.

en dimensiones distintas, por ejemplo aquellas relativas a la economía política y las desigualdades sociales, las instituciones políticas y el entramado de relaciones de poder, el cambio ambiental y sus implicaciones, la construcción y de-construcción de narrativas ambientales, entre otras. Desde tal aproximación se observa con mayor claridad que los procesos de acceso, gestión y usufructo de los bienes comunes son producto de relaciones productivas y de estructuras de poder específicas y por tanto que esas no están dadas de modo transhistórico.

Por lo dicho, el conflicto por los bienes comunes ha de analizarse entonces a diversos niveles, sean las disputas locales originadas por la degradación del recurso o desastres naturales; las disputas por el acceso, uso y usufructo resultantes de (in)migraciones y nuevos ordenamientos territoriales; de procesos de acumulación por desposesión (inclúyase procesos de despojo por la vía del mercado; e.g. privatización formal o de facto, extranjerización); de conflictos entre territorios o unidades políticas definidas al interior de un país por recursos compartidos, por ejemplo, desde el nivel de estados o provincias, hasta municipios y poblados; así como conflictos o disputas entre estados Nación o transfronterizos. En todos esos niveles interesa dar cuenta del ejercicio del poder, los procesos de despojo, las desigualdades e injusticias sociales, y en general de las modalidades de gestión y usufructo del entorno natural y los roles de los actores involucrados. Pero aún más, interesa dar cuenta también de las condiciones de partida y de las experiencias que apuestan por trascender el actual modelo de producción y reproducción social.

Dicha construcción de alternativas socio-ambientalmente más armónicas sugiere ser mejor entendida desde la perspectiva de la ecología política en tanto que permite dilucidar con mayor fineza y complejidad el carácter metabólico de las relaciones productivas internas y externas de una región o nación dada en y desde los contextos sociales, bio-culturales y económico-políticos en los que esas se gestan. Por lo dicho, la ecología política es pues no sólo herramienta analítica, de diagnóstico, sino plataforma útil para y en la construcción de alternativas; para idear, debatir y construir nuevos paradigmas, “otros desarrollos”, con profunda mirada histórica, alejados del extractivismo (o del despojo y el comercio desigual) como fundamento. Otros desarrollos que requerirán dar cuenta de las fronteras ecológicas presentes y por tanto reconocer la necesidad de apostar por un decrecimiento biofísico. Ello implica el replanteo a fondo de cómo gestionar el territorio, entendido como aquel en el que

se plasman concretamente las relaciones de producción, circulación y consumo, así como las contradicciones de tales relaciones.

### La geopolítica de los recursos naturales

Frente a la presión que se ejerce sobre el medio ambiente al transgredir o acercarse cada vez más a las ya mencionadas fronteras ecológicas planetarias, pero también ante el aumento poblacional, la caída de las reservas de fácil acceso —y baratas— de materiales y de energía, y la creciente dificultad sociopolítica para acceder a ellas (pues los intereses sobre las mismas aumentan), garantizar el acceso a los recursos se coloca como una cuestión de primer orden en las agendas políticas y de seguridad de los Estados nación, sobre todo de aquellos que detentan un peso importante en la economía mundial.

El carácter estratégico de los recursos desde tal perspectiva radica entonces en el hecho de que las reservas existentes, su localización, cantidad y calidad, y accesibilidad están cambiando. Así, un *recurso natural estratégico* es aquel que es clave en el funcionamiento del sistema capitalista de producción y para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial. Puede además ser escaso o relativamente escaso, sea debido a las limitadas reservas existentes o como producto de relaciones de poder establecidas que restringen, en ciertos contextos socio-históricos, el acceso, gestión y usufructo del mismo. Aún más, un recurso natural estratégico puede o no tener sustituto, una cuestión que depende de la factibilidad y viabilidad material y técnica de ser remplazado (vía otro recurso o por el avance científico-tecnológico), pero también de las características intrínsecas del propio recurso para el mantenimiento de estructuras de poder y de control propias al sistema capitalista de producción. Por ejemplo, un recurso energético debe ser muy eficiente (elevada condensación químico-física) al tiempo que se pueda monopolizar y por tanto de manipular, transportar y almacenar con facilidad: el petróleo es idóneo en dicho sentido.

Ahora bien, un *recurso natural crítico*, es aquel que es estratégico pero que además, por sus propias características tiene un bajo o nulo grado de sustitución y no sólo, debido al tipo de aplicaciones, este permite contribuir con el mantenimiento de la hegemonía desde el ámbito militar (dígase por ejemplo, el uranio u otros minerales como el indio, manganeso, titanio, platino, paladio o las tierras raras).<sup>17</sup>

<sup>17</sup>Este tipo de minerales son claves. El uranio en la producción de energía eléctrica y en la elaboración de diverso armamento, no sólo cabezas nucleares. El indio se emplea en interruptores cerámicos magnéticos que se utilizan en celulares y otros sistemas de comunicación. También en pantallas planas y celdas fotovoltaicas. El berilio y las tierras raras son útiles en la fabricación de computadoras y otros electrónicos, sensores, misiles, satélites y hasta cabezas nucleares. El titanio en sistemas de propulsión de aviones, en el corazón dieléctrico de los teléfonos y otras aplicaciones de tipo estructural.

Otros recursos naturales pueden ser muy importantes para la realización, desarrollo e incluso expansión material de las naciones, por ejemplo dados los elevados patrones de su consumo, sin embargo, pueden no ser estratégicos ni críticos. En ese sentido, entre los *materiales esenciales*, se puede mencionar el hierro, el aluminio o los materiales de construcción (concreto), entre otros.

Desde luego, el sector agroalimentario es también “esencial”, siendo sin embargo la producción de granos básicos una cuestión *estratégica*. No obstante, debe subrayarse que en este caso, si bien el cambio climático ya generara ciertos efectos en la capacidad productiva de los principales granos en algunas regiones,<sup>18</sup> el grueso de aspectos relacionados a la soberanía alimentaria siguen teniendo una mayor relación con cuestiones de política económica y de proyectos de nación. No sobra indicar que pese a la actual capacidad, más que suficiente de producción,<sup>19</sup> ciertamente el panorama es complejo pues las implicaciones de no tener garantizada la seguridad alimentaria —sobre la base de una soberanía alimentaria— es ciertamente una cuestión de seguridad nacional puesto que pone en entre dicho la paz social y el orden interno. El futuro frente al cambio global de países con escasa capacidad de autoalimentarse hoy día, no se observa muy positivo, sobre todo en África y algunos países asiáticos.

Por lo indicado, resulta entonces evidente que las zonas con reservas importantes de recursos energéticos (petróleo, gas, carbón), mineros, hídricos o de biodiversidad, se perfilan cada vez más como estratégicas y conflictivas. La geopolitización de los recursos alude así, al rol *estratégico, crítico* e incluso *esencial*, que esos juegan desde una visión del poder de Estado y de las clases que lo detentan; noción que ha llevado a considerarlos en algunos casos como una cuestión de seguridad nacional e internacional.

En particular desde la década de 1990, se ha asociado en EUA el discurso de la degradación ambiental con el de geopolitización de los recursos dando como resultado la doctrina de la *seguridad ambiental*, misma que se precisa como el aseguramiento o “protección” de zonas ricas en

<sup>18</sup>Según estimaciones recientes, las tendencias de 1980 a 2008 en los principales cultivos (maíz, trigo, arroz y soya, mismos que representan el 75% de las calorías que los seres humanos consumen directa e indirectamente) han tenido desviaciones considerables relacionadas al cambio de la temperatura y otros efectos asociados al clima. Para el caso de la producción mundial de maíz y trigo, la producción disminuyó 3.8% y 5.5% respectivamente comparándose con escenarios sin cambio del clima. Para la soya y el arroz, se identifican cambios regionales que sin embargo logran un balance a nivel global. Cabe precisar que la mayor pérdida en la producción de trigo en ese período, fue en Rusia con casi una caída del 15%, mientras que el mayor productor, EUA, no registró cambio importante alguno de cara a los cambios del clima. La producción de trigo en países como Francia se torna altamente sensible al cambio del clima, mientras que lo mismo sucede en el caso de los cultivos de arroz en India. Léase David Lobell, Wolfram Schlenker y Justin Costa-Roberts: “Climate Trends and Global Crop Production Since 1980,” *Scienceexpress*, 5 de mayo de 2011. Disponible en [www.sciencemag.org/content/early/2011/05/04/science.1204531](http://www.sciencemag.org/content/early/2011/05/04/science.1204531).

<sup>19</sup>Se estima que al cierre de la primera década del siglo XXI, la producción de granos básicos equivale a 1kg/diario/per capita (Ver David Lobell, Wolfram Schlenker y Justin Costa-Roberts: Ob. cit.). Desde luego, el alto consumo de carne (que además de agua, tiene como principal insumo los granos) por parte de las clases sociales acomodadas, sobre todo de los países ricos, constituye una de las principales causas de desnutrición, misma que ronda los 950 millones de habitantes, siendo un 10% de esos, niños menores de 5 años.

recursos. Esto, en el fondo implica consolidar el acceso, uso y usufructo de los recursos en manos de EUA y sus “aliados”, sea por la vía del mercado, la ayuda o cooperación internacional, o la mano del Pentágono; todo en un contexto de una crisis ambiental creciente. Desde luego, como las implicaciones son mayores, esa securitización de los recursos tiende a presentarse bañada de buenos propósitos de conservación del medio ambiente y hasta de atenuación de la pobreza. Así pues, ya desde 1991 la *Estrategia de Seguridad Nacional* de EUA incluye, de diversas formas y en distintas tonalidades, la variable ambiental asociada a la cuestión de seguridad nacional.

Las declaraciones de la *CNA Corporation*, una organización con sede en Virginia con fuertes vínculos al Pentágono, tienen la misma tonalidad de *securitizar* los recursos bajo el lema de “seguridad ambiental”. Sugiere por ejemplo, que de cara a los impactos del cambio climático, el Pentágono tendría que asegurar la reducción de las vulnerabilidades de EUA, al tiempo que debería velar por la “paz” internacional, preparándose en ese sentido para operaciones rápidas y móviles en zonas de conflicto por recursos o de desastres.<sup>20</sup> Algo similar sostiene Joshua Busby del *Council on Foreign Relations* de EUA, quien coincide con lo arriba expuesto, haciendo énfasis en las implicaciones a la seguridad que tienen los recursos naturales del Pasaje Norte en tanto que representan eventuales conflictos o tensiones, por ejemplo con Rusia y Canadá.<sup>21</sup> Otras zonas estratégicas por sus recursos y posición geográfica también son consideradas por el autor.<sup>22</sup>

Nótese que tal *securitización* de los recursos implica entonces la toma de decisiones extraordinarias, comparables al caso de una amenaza militar, lo que incluso implica, *naturalmente*, la violación de toda soberanía nacional y autonomía de los pueblos; ello desde luego en zonas estratégicamente ricas en recursos.

Esto es una perspectiva que difiere notablemente de aquella concebida desde la *ecología política* y que prefiere analizar al recurso como factor de conflictos distributivos.<sup>23</sup>

En cualquier caso, es clara la extraordinaria relevancia que tienen los *contextos*, es decir, las características en el espacio y tiempo, tanto políticas

<sup>20</sup>CNA Corporation: National Security and the Threat of Climate Change, EUA, 2007.

<sup>21</sup>Joshua Busby: Climate Change and National Security, CSR No. 32, Council on Foreign Relations, EUA, 2007. Otro autor que indaga el caso del Pasaje Norte y que vale la pena revisar por las luces que da en términos de probables escenarios de securitización de los recursos ahí contenidos, es Smith con un análisis prospectivo al 2050 para lo que él denomina “el nuevo Norte” Léase, Laurence Smith: The New North. The World in 2050, Profile Books. Londres, 2011.

<sup>22</sup>Según suscribe Busby, EUA tiene también intereses de seguridad nacional en los países que son vulnerables al cambio climático pues sus impactos ahí pueden tener repercusiones en la madre patria. Por ejemplo en lo que refiere a afectaciones a sus bases militares y embajadas, a corredores de transporte de mercancías o en relación con daños a intereses de aliados o posibles tensiones con competidores por recursos naturales. Joshua Busby: *Climate Change and National Security*, Ob. cit. 7.

<sup>23</sup>Para contribuciones sobre la securitización de los recursos naturales, léase Thomas Homer-Dixon: Environment, Scarcity and Violence, Princeton University Press, EUA, 1999 y Jon Barnett: The Meaning of Environmental Security, Zed Books, EUA/Inglaterra, 2001.

y económicas, como sociales e internacionales (relaciones diplomáticas, militares, etcétera) de las situaciones en las que se gestiona y evoluciona un conflicto por uno o varios recursos en una región dada. Esas pueden potenciar el conflicto, dígame: a) cuando el contexto económico es de crisis aguda con altos índices de desempleo e inflación; b) cuando el contexto sociopolítico estimula la desconfianza social, el aumento del uso de la violencia del Estado o incluso la instauración de regímenes autoritarios; c) cuando el contexto de las relaciones internacionales precisa tensiones con países vecinos o pugna por el mantenimiento de relaciones asimétricas que fomentan esquemas de economías de enclave netamente extractivas; etcétera.

Y sin embargo, los conflictos por los recursos siempre tomarán su dimensión concreta en lo local, por más que tengan o no, vínculos con esquemas de securitización de mayor perspectiva y dimensión. Así, lo que tenemos y lo que seguramente se incrementará de seguir la actual tendencia de devastación del medio ambiente y de crecientes patrones de consumo, es un escenario de más y más conflictos locales-regionales por los recursos; un esquema en el que el discurso de la securitización es un elemento útil y desde luego amenazante en los operativos de despojo y reapropiación de los recursos. Por tanto, con excepciones como la del petróleo, más que “guerras por los recursos”, al menos en el corto-mediano plazo, se observa una fuerte oleada de *conflictos por los recursos* y, en su caso, de criminalización, con todas sus implicaciones, de los actores más débiles.

Debe advertirse que el acceso, gestión y usufructo de los recursos por parte de los actores más fuertes, el grueso de las veces obedece, en efecto, al interés de lanzar dichos recursos al mercado internacional por lo que en principio existe un vínculo directo o indirecto a intereses geopolíticos mayores. Por ello que intereses foráneos estén también interesados en que sus “socios” o proveedores locales sean exitosos y mantengan una posición de poder privilegiada.

### **América Latina como reserva estratégica**

Considerando lo arriba precisado, desde la perspectiva de los países centrales, AL se coloca como clara e importante reserva de recursos naturales estratégicos. Esto es particularmente cierto para EU dada su creciente dependencia de materiales y energía<sup>24</sup> ya reconocida desde finales

<sup>24</sup>Gian Carlo Delgado Ramos (coord.): *Ecología política de la minería en América Latina*, CEIICH-UNAM, México, 2010 y del mismo autor “Seguridad nacional e internacional y recursos naturales”, *Revista Tareas*, No. 135, mayo-septiembre, Panamá, 2010.

de la primera mitad del siglo XX, pues a decir de William Clayton, entonces subsecretario de Estado de EUA ya era observable que: "...debido al serio desgaste de nuestros recursos naturales durante la guerra, debemos ahora importar muchos minerales y metales...Ciertamente hoy somos importadores netos de casi todos los metales y minerales importantes excepto dos, el carbón y el petróleo. Quién sabe por cuánto tiempo podremos seguir adelante sin importar petróleo".<sup>25</sup>

Desde entonces la vinculación entre seguridad y el acceso a los recursos, se fue consolidando en la geopolítica estadounidense, siendo ya claramente patente durante las primeras décadas de la guerra fría cuando uno de los objetivos clave de EUA en América Latina (AL), como parte de su agenda de seguridad y de política exterior, era el acceso a "recursos estratégicos". Para lograr esta meta, se consideró crucial garantizar la seguridad interna de los países que poseían dichos recursos, de tal suerte que fuera posible su exportación al "mercado internacional": Los principales objetivos militares de EUA en AL eran y siguen siendo, según el Departamento de Estado,<sup>26</sup> los siguientes: 1) la continua y creciente producción y provisión de materias primas estratégicas; y 2) el mantenimiento al interior de cada nación de una estabilidad política y una relativa seguridad interna, al menos la suficiente como para garantizar la protección de las instalaciones de las cuales dependen la producción y provisión de materiales estratégicos.

Ello era ya textualmente reconocido en un memorándum secreto del 30 de agosto de 1949 del secretario de la Defensa, Louis Johnson, dirigido al secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional de EUA, Sidney W. Souers, al indicarse que, "...desde el punto de vista del Departamento de la Defensa, el abastecimiento ininterrumpido de recursos naturales estratégicos de América Latina hacia EUA es una cuestión vital para cualquier esfuerzo de guerra mayor [de proyección transoceánica] de EUA."<sup>27</sup> Al mostrar preocupación por la falta de capacidades por parte de los gobiernos latinoamericanos en turno (1948-1949) para mantener el orden interno de modo tal que se garantizara, por ejemplo el fluido curso del estaño boliviano, Johnson agregaba que había un "compromiso moral implícito" por parte de EUA para apoyar dicha estabilidad y asegurar los intereses de EUA en la región.<sup>28</sup>

Años más tarde Henry Kissinger, entonces Secretario de Estado, añadía que: "... el mundo depende cada vez más de productos minerales provenientes de países en desarrollo, y si el rápido crecimiento de la población frustra las expectativas de desarrollo económico y progreso

<sup>25</sup>Gabriel Kolko: *The Limits of Power*, Basic Books, Nueva York-EUA, 1972, p. 13.

<sup>26</sup>United States Department of State. Foreign Relations. USA policy regarding Hemisphere Defense 1949-1950. Foreign Rel. Vol. I. Memorandum by the Executive Secretary (Souers) to the National Security Council, 606.

<sup>27</sup>US Policy Regarding Hemisphere Defense, 1949-1950, 810.24/6-1049, p. 601.

<sup>28</sup>Ibid, p. 604.

social, la inestabilidad resultante puede disminuir las condiciones para incrementar la producción y el flujo sostenido de tales recursos".<sup>29</sup>

A principios del siglo XXI, lo anterior se coloca como una cuestión claramente de preocupación pues el consumo anual per cápita mundial de minerales primarios se estima pasó de 77 kilos en 1950 a 213 kilos en 2008, siendo el consumo de EUA de 380 kilos per cápita anual, es decir, 9 veces más que China y 15 veces más que India. Consecuentemente, la dependencia de EUA ha registrado un constante aumento. Justo por ello es que se sostiene que el cruce de la agenda político-económica con la diplomática-militar es por lo menos desde hace seis décadas una constante para EUA. Contexto en el que una lectura independiente de cada agenda, limita visibilizar la complejidad de la estrategia expansionista del capitalismo monopolista estadounidense y en cuanto tal, el rol que juega, dígame en AL. Una lectura de tal naturaleza para el caso comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México, concluye entre otras cuestiones que la política exterior de EUA en dichos países ha promovido escenarios de desestabilización-estabilización que facilitan o generan mejores condiciones para la transferencia de excedentes hacia EUA.<sup>30</sup>

Lo indicado es claro cuando se da cuenta puntualmente de la creciente dependencia de EUA. Los datos precisan que, por ejemplo, en términos de importaciones de petróleo, esa pasó de ser en 1973 del 28% a cerca del 55% en 2003 y se calcula que para el 2025 será de un 70%. Los principales países exportadores de crudo y sus derivados hacia EUA (según datos de 2007) son Canadá (con 19%), México (15%), Arabia Saudita (14%), y Venezuela (13%).<sup>31</sup> Esto implica que en total, Canadá y AL suman el 50% de los cerca de 10 millones de barriles diarios que importa. Para dar una idea del ritmo de transferencia de crudo, el caso de México es más que manifiesto pues ha transferido más del 80% del crudo que exporta a EUA.

El caso de los minerales es similar. EUA requiere de 11.3 toneladas métricas de minerales "frescos" (no reciclados), necesidad que va en aumento. En 1980 EUA dependía al 100% de cuatro minerales y de 16 más en el orden de un 30%-99%. En 1992 tal dependencia era de 8 y 22 minerales respectivamente y, para 2009, de 19 y 26.<sup>32</sup> Y dado que EUA no cuenta o no tiene suficientes reservas de materiales desde hace algún

<sup>29</sup>Henry Kissinger: "The Kissinger Report", National Security Study Memorandum, 200, 24 abril 1974, disponible en [www.druckversion.studien-von-zeitfragen.net/NSSM%20200%20Executive%20Summary.htm](http://www.druckversion.studien-von-zeitfragen.net/NSSM%20200%20Executive%20Summary.htm).

<sup>30</sup>Gian Carlo Delgado-Ramos y Silvina María Romano: "Political Economic Factors in U.S. Foreign Policy. The Colombian Plan, the Mérida Initiative and the Obama Administration", *Latin American Perspectives*, Vol. 178, No. 4, julio de 2011, p. 38.

<sup>31</sup>En [http://ftp.eia.doe.gov/pub/oil\\_gas/petroleum/data\\_publications/company\\_level\\_imports/current/import.html](http://ftp.eia.doe.gov/pub/oil_gas/petroleum/data_publications/company_level_imports/current/import.html).

<sup>32</sup>De los 63 minerales reportados con uno u otro grado de dependencia (en términos de importaciones) por el Servicio Geológico de EU 45 son importados del Hemisferio Occidental, siendo 28 de AL y el resto de Canadá. Esos son, en orden descendente en tanto el porcentaje de lo importado en términos del consumo doméstico de EU, los siguientes: bauxita y alúmina (Jamaica y Brasil); fluorita y grafito (México); mica (Brasil); colombio o niobio (Brasil); estroncio (México); tan-

tiempo, el Pentágono ha declarado la necesidad de una estrategia nacional de almacenamiento. Se trata de una estrategia ya presente en la Ley de Almacenamiento de 1979, y en la que se contemplaba que, "... además de los proveedores estadounidenses, sólo proveedores Canadienses y Mexicanos podrán ser considerados como fiables".<sup>33</sup> Ello es todo un antecedente en la política exterior de EUA pues devela explícitamente su fuerte dependencia al resolver que los recursos canadienses y mexicanos se tornan a partir de entonces cuestión de seguridad nacional. He pues aquí presente la *seguritización* o geopolitización de los recursos vecinos plasmados en la propia legislación de ese país, misma que en 1991 fue geográficamente ampliada al considerar también como fuentes fiables a los países de la cuenca del Caribe.<sup>34</sup>

Lo dicho toma relevancia si se observa que AL cuenta con minerales de gran uso e importancia en y para la economía mundial. Por ejemplo, el 46% de las reservas mundiales de bauxita (estimadas entre 55 y 75 mil millones de toneladas métricas) se localizan en Sudamérica (24%) y el Caribe (22%). Entre las más importantes de cobre están las chilenas con cerca de 360 millones de toneladas métricas o el 35-40% de las reservas base en el mundo. Otras son las peruanas con 120 millones y las mexicanas con unos 40 millones de toneladas métricas. En cuanto al zinc, el 35% de las reservas base<sup>35</sup> mundiales ó 168 millones de toneladas métricas, corresponden al continente Americano. Y en lo que respecta al níquel, vale señalar que las mayores reservas base en el continente y del mundo están en Cuba con unos 23 millones de toneladas métricas. Le sigue Canadá con 15 millones de toneladas y, aún más lejos, Brasil con 8,3 millones y Colombia con 2,7 millones de toneladas métricas.<sup>36</sup>

Ante tal riqueza natural, denota una creciente transferencia hacia EUA, pero también hacia otros países ricos y hacia emergentes como China cuyas importaciones, tanto de petróleo como de minerales, han aumentado con creces.<sup>37</sup> Datos de 2010 del Departamento de Comercio

talio (Brasil); antimonio y bismuto (México); estaño (Perú y Bolivia); renio (Chile); piedra (Brasil); zinc (Perú y México); plata (México, Perú y Chile); tungsteno (Bolivia); amoníaco (Trinidad y Tobago); silicio (Venezuela); cobre (Chile, Perú y México); yeso (México); sal (Chile, México y Perú); aluminio (Brasil y Venezuela); hierro y acero (México); sulfuro (México y Venezuela); piedra pómez y cal (México); piedra triturada (México y Bahamas). Para una revisión más detallada, léase Gian Carlo Delgado Ramos (coord.): *Ecología política de la minería en América Latina*. Ob. cit.

<sup>33</sup>CANDS-Committee on Assessing the Need for a Defense Stockpile: *Managing Materials for a Twenty-first Century Military*, National Research Council, EUA, 2008, p. 28.

<sup>34</sup>Ibid., p. 29.

<sup>35</sup>Se estiman hasta 1.900 millones de toneladas a nivel mundial contando aquellas por descubrir.

<sup>36</sup>Gian Carlo Delgado Ramos (coord.): *Ecología política de la minería en América Latina*. Ob. cit.

<sup>37</sup>En 2005, China consumía el 26% del acero y el 47% del cemento mundial. Es el mayor consumidor de plomo y el mayor productor y consumidor de carbón del mundo con más de 2.200 millones de toneladas métricas. Ver Jennifer Li: "China's Rising Demand for Minerals and Emerging Global Norms and Practices in the Mining Industry", USAID-FESS, *Working Paper*, No. 2, EUA, 2006. AL es una región crecientemente estratégica para el tigre asiático que destina 9% de los proyectos de inversión en el exterior directamente a la obtención de petróleo y minerales, siendo AL la tercera región de importancia con 13% de los recursos invertidos después de África (46%) y Asia (33%) (Libro Blanco de la Ayuda China en el Exterior-2011). Según datos de 2008, China obtenía de Chile el 90% de sus importaciones de cobre provenientes de AL; de Brasil el 89% las de acero; de Chile el 47% y de Perú el 39% de los metales y concentrados metálicos; de Brasil el 65% y

de EUA precisan que el grueso de sus importaciones las constituyen petróleo, gas y minerales.<sup>38</sup> Por ello el mayor déficit en la balanza comercial es con sus principales proveedores de materia prima o de productos maquilados, a saber, China, los países de la OPEP y México. Es un esquema en el que, mientras las exportaciones de recursos naturales de AL son cada vez más baratas, tanto socio-ambiental como económicamente (muestran una tendencia histórica de su valor a la baja; de 1876 como base, a 85% en 1913, a alrededor del 70% al cierre del siglo XXI), las exportaciones metropolitanas contienen un alto valor agregado pues el negocio de transformación de tales recursos es metropolitano y de ninguna manera periférico.<sup>39</sup> Denota, por ejemplo, la exportación de petróleo crudo por parte de México que luego es importado en forma de gasolina que EUA le vende al país y que alcanza ya el orden del 40% de las necesidades nacionales.<sup>40</sup> Asimismo, se sabe que una buena parte de la producción minera latinoamericana (alrededor del 50% de la mexicana) tiene como destino EUA, país que en su transformación en la industria metal-mecánica obtiene un valor añadido de más de 2.1 billones de dólares (trillions en Inglés) para todo el sector (según datos de 2006) y genera un total de 1.5 millones de empleos.<sup>41</sup>

A tal escenario de claro comercio desigual, se suma el hecho de que AL no es sólo reserva estratégica de recursos naturales, también es clave tanto en términos de la realización y transferencia de excedentes, dígame por medio de la IED, la transferencia de tecnología, el pago de la deuda y el negocio de la "seguridad". Así, mientras por un lado, la deuda externa latinoamericana sigue siendo un lastre,<sup>42</sup> por el otro, EUA y otras potencias metropolitanas, mantienen importantes flujos de capital por medio de los cuales han especulado y se han hecho de los principales activos de las naciones latinoamericanas; desde petróleo y yacimientos mineros,

de Colombia el 20% del petróleo; y de Brasil el 55% y 43% de Chile de pulpa de papel y papel reciclable. El peso del sector extractivo es también evidenciado en tanto a los proyectos de inversión China en la región, siendo entre los principales los siguientes: mil mdd para la extracción de hierro en Perú por parte de Shougang Group; 10 mil mdd en el sector petrolero de Brasil por parte de China Development Bank en asociación con Petrobras; 1,600 mdd para la explotación de hierro en Brasil por parte de Baosteel en asociación con Anglo American; 1.900 mdd para la extracción de hierro en Chile por parte de Shunde Rixin y mil mdd más para la obtención de cobre por parte de State Grid; 4,700 mdd para la producción de acero en Brasil por parte de Wisco y 1,200 mdd para la extracción de hierro por parte de East China Mineral así como poco más de 10 mil mdd en petróleo brasileño por parte de Sinochem (30%) y Sinopec (70%). Ver Katherine Koleski: *Backgrounder: China in Latin America*, US-China Economic & Security Review Commission, EUA, 27 de mayo de 2011.

<sup>38</sup>Daniel Yorgason y Paul Farello: "US International Transactions: First Quarter 2010". Bureau of Economic Analysis. Department of Commerce, Washington, 2010.

<sup>39</sup>Gian Carlo Delgado Ramos: "Seguridad nacional e internacional y recursos naturales." Ob. cit.

<sup>40</sup>Ibid.

<sup>41</sup>NRC-National Research Council: *Minerals, critical minerals and the US economy*. Committee on Critical Mineral Impacts of the US Economy; Committee on earth Resources, The National Academies, EUA, 2008, p. 6.

<sup>42</sup>Eric Toussaint y Damien Millet: *60 preguntas, 60 respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*, Icaria-Intermón Oxfam, Barcelona, 2009. Entre 1982 y hasta 1996, en catorce años, AL había pagado 739,900 millones de dólares, es decir, más del doble de lo que debía en 1982 —unos 300,000 millones de dólares— y sin embargo seguía debiendo 607,230 millones de dólares. La tendencia se mantiene hasta ahora. De 1985 al cierre de 2004, la deuda de AL pasó de 672 mil millones a 1,459 mil millones de dólares. La transferencia neta ha sido negativa para AL prácticamente toda la década de 1980, 1990 y lo que va del presente milenio.

hasta puertos y aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, etcétera. Por ello, no es casualidad que EUA registre una tendencia creciente en ganancias provenientes de propiedades del extranjero.<sup>43</sup>

Tampoco lo es que AL se coloque como una de las regiones receptoras de una muy buena parte de la IED mundial, al tiempo que constituye un importante mercado para los productos manufacturados de países metropolitanos; de ahí que los tratados de libre comercio bilaterales sean de su interés pues en la práctica, han resultado en una ampliación de las asimetrías imperantes y en el incremento de la transferencia de recursos y excedentes por parte de AL. Datos de la inversión de EUA en el extranjero devela nítidamente el carácter de reserva estratégica que desde su visión juega particularmente AL pues uno de los rubros con mayores recursos, de entre todos, se constata precisamente en el sector minero en AL, mientras que el resto de sectores productivos, dígame de alta tecnología, son prácticamente nulos. Véase tabla 2.

Por supuesto, la región registra una IED de diversos países, no sólo de EUA. Y su tendencia es ascendente pues concentra el 25% de esa destinada a países periféricos, pasando de 20 mil mdd anuales promedio para e 1991-1995, a unos 91 mil mdd para 2004-2008, siendo el último año, récord de captación al alcanzar 128 mil mdd.<sup>44</sup> Al mismo tiempo, se advierte que tal IED genera una transferencia de ganancias abrumadora. Por ejemplo, sólo las 60 corporaciones no financieras más grandes de AL registraron ventas en 2007, por casi cuatro veces más que el total de IED para ese mismo año.<sup>45</sup>

Se suma el hecho de que de las 500 empresas más grandes de la región, por su dimensión de ventas en 2009, 32% correspondían a petróleo, gas y electricidad, 5% a la minería, 4% a la agroindustria y 2% al cemento y papel. Esto es, casi la mitad de las ventas estaban asociadas a actividades prácticamente extractivas.<sup>46</sup> Datos más reciente pero de distinta fuente<sup>47</sup> corroboran lo anterior pues las ventas de 2010 del sector del petróleo y gas representaron el 24.5%; el de electricidad el 9.5%; las mineras el 3.8%; las siderúrgicas y metalúrgicas el 6.35%; la del cemento y vidrio el 1.57%; las de papel el 0.84%; y la agroindustria y la pesca el 1.88%. Así y considerando que las metodologías y las fuentes son distintas para cada año, puede afirmarse que la composición se mantiene a la fecha prácticamente sin cambio importante alguno.

<sup>43</sup>Al cierre del primer cuatrimestre de 2010, las propiedades de EU en el extranjero habían aumentado en unos 300 mil mdd mientras que las ganancias producto de la inversión directa en el extranjero alcanzaba los 105 mil mdd. Daniel Yorgason y Paul Farello: "US International Transactions: First Quarter 2010", Ob. cit.

<sup>44</sup>CEPAL: *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean* Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, julio de 2009, p. 26.

<sup>45</sup>500 Las Mayores empresas de América Latina", *América Economía*, No. 389, julio de 2010.

<sup>46</sup>Ibid.

<sup>47</sup>Germán Rubio: "Las empresas más poderosas de América Latina", *Poder y Negocios*. Año 7, No. 4, México, abril de 2011.

**TABLA 2. INVERSIÓN DIRECTA DE EUA EN EL EXTRANJERO - 2009 (MDD)**

Región/País	Todas las industrias	Minería	Químicos	Maquinarias	Equipo Eléctrico	Equipo de Transporte	Servicios científicos y técnicos.
Todos los países	248 074	22 259	15 759	3 627	1 316	804	6 545
Canadá	18 085	2,572	1 156	- 114 (entrada)	119	-4 643 (entrada)	743
Europa	129 014	- 576 (entrada)	11 596	2 035	738	1 643	3 887
América Latina y el Caribe	66 149	10 795	1 898	617	229	2 015	171
América del Sur	14 550	8 070	638	386	Dato no disponible	1 939	224
México y Centro América	7 069	1 042	1 055	194	176	Dato no disponible	4
África	5 733	5 423	152	25	3	42	68
Medio Oriente	4 925	994	42	87	-3 (entrada)	< 0.5	-5
Asia-Pacífico	24 168	3 052	915	707	230	1 747	1 680

Fuente: [www.bea.gov/international/xls/fin\\_09.xls](http://www.bea.gov/international/xls/fin_09.xls).

Nota: los datos por región es el balance de las salidas y las entradas de la inversión directa.

En términos de política económica, lo anterior significa que AL está subordinada a los intereses y flujos de capital metropolitanos pues en la región, los grupos de poder local han aceptado y promovido una peculiar división internacional del trabajo propia de un capitalismo *sui generis* latinoamericano<sup>48</sup> en la que su principal función radica en actividades primario-exportadoras y manufacturero-exportadoras. Pese a ello, el negocio es mayor y coloca a unos cuantos personajes locales (o miembros de la oligarquía) entre los más ricos del país, la región e inclusive del mundo.<sup>49</sup>

En este tenor no sorprende pero sí llama la atención que por ejemplo en materia de extracción de minerales, gerentes de multinacionales mineras y altos funcionarios del gobierno de EUA y Canadá (principal país que funge como plataforma de capitales mineros en el mundo<sup>50</sup> se reunieran en 2005, por un lado, para coordinar esfuerzos publicitarios que promovieran una imagen positiva de la industria en Perú, y por corolario, en AL y otras latitudes), y por otro lado, para también hacer llegar a los gobiernos el mensaje que "es crucial detener la impunidad de

<sup>48</sup>Ruy Mauro Marini: *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México, 1973.

<sup>49</sup>Gian Carlo Delgado Ramos: "Maquilización y dependencia tecnológica: el caso de México", *El Norte*. Finish Journal on Latin American Studies, University of Helsinki, No. 4, Finlandia, diciembre de 2009.

<sup>50</sup>William Sacher: "El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados", *Acta Sociológica*, No. 54, Centro de Estudios Sociológicos, FCPyS-UNAM, México, enero-abril, 2011, pp. 49 -68.

aquellos que dañan la propiedad privada y bloquean los caminos”.<sup>51</sup> Esto acompañado de la “sugerencia” a las entidades de gobierno de educación y la Iglesia católica correspondientes, de rotar a profesores y curas dado que se identifican como incitadores de conflictos.<sup>52</sup>

Súmese además la implementación de lo que puede verse como mecanismo de advertencia, presión e inclusive de promoción de la (auto) censura, especialmente en la investigación académica; ello por la vía del uso de la *fuerza legal*. Esto quedó claro en 2011 cuando Barrick logró un arreglo extrajudicial con los autores del libro “Canadá Negra”<sup>53</sup> luego de que los acusara el mismo año de publicación ante la corte de Quebec por difamación, entre otras cuestiones, por citar la referencia de algunas fuentes hemerográficas que indicaban la supuesta implicación de la empresa en el Congo durante los años conflictivos de la década de 1990. El acuerdo incluyó el compromiso por parte de los autores de retirar lo dicho sobre la empresa y de indicar que el libro no constituye una condena general de las empresas.

En contraparte se observa lo que se ha calificado como el *blanqueo* de crímenes de las empresas mineras en el sentido de la constatación de casos de empresas mineras que comienzan operando en la ilegalidad —y por tanto de modo impune—, pero que en el transcurso de los primeros años de operación y como producto de la presión de movimientos sociales tanto por la vía de la protesta como por la legal, logran cambiar las reglas del juego (legales) asegurando, tarde que temprano, la “legalidad” de su operación al gestionarse oportunamente cambios *ad hoc* en las normativas, permisos o del uso del suelo.<sup>54</sup>

## Seguridad ecológica y justicia socio-ambiental

El uso de la fuerza o la amenaza del uso de esta como procedimiento predilecto de la securitización de los recursos es muy problemático, no sólo porque se puede salir de control y generar un polvorín social, sino porque puede ser utilizado por los grupos de poder como mecanismo para criminalizar y reprimir los movimientos sociales en defensa legítima de sus recursos y el entorno natural que los contiene en tanto que este último figura como sustento de vida de dichos pueblos. Al cierre del 2010 se estimaban 155 conflictos en 168 proyectos mineros en AL.<sup>55</sup> La

<sup>51</sup>Wikileaks: “Us embassy cables: Mining companies worried about security”, Cable 38881, 2005. Publicado en *The Guardian*, 31 de enero de 2011.

<sup>52</sup>Ibid.

<sup>53</sup>Écosiété Inc. Canadá, 2008.

<sup>54</sup>William Sacher: “El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados”. Ob. cit. Y Angélica Enciso: “Minera San Xavier y Blackfire hacen eliminar leyes que violaron”, *La Jornada*, México, 15 de septiembre de 2011.

<sup>55</sup>Consúltese: [www.olca.cl/ocmal](http://www.olca.cl/ocmal).

gravedad en algunos casos ha llevado al asesinato de actores clave. Véase tabla 3.

El debate sobre esta cuestión, con toda la amplitud de aspectos que vincula, se perfila como un asunto de trascendencia que se mantendrá en la agenda latinoamericana, tanto de parte de las elites de poder extranjeras (sobre todo estadounidenses, pero en efecto no sólo de ese país) y sus socios regionales, como de los pueblos. Mas cuando se sabe que la crisis económica retroalimenta la crisis ambiental.

Desde el punto de vista de los movimientos sociales, el debate podría ser reducido por algunos actores a un asunto sobre el derecho universal a un medio ambiente sano que es vital para la vida, pero de fondo, lo que está en juego no es sólo eso, sino sobre todo la definición de cómo los pueblos latinoamericanos (y del mundo) han de relacionarse con la naturaleza y cómo han de gestionar su autonomía. Con las características socioeconómicas de Latinoamérica, los límites sociales de tolerancia ante esquemas de creciente saqueo son cada vez visiblemente menores. Ello ha tornado la lucha ambiental en una lucha de clase de diversos actores y con diversos lenguajes y expresiones.<sup>56</sup> Algunos son antisistémicos, otros son ecologistas, otros sólo no están de acuerdo con un proceso o esquema expoliador particular.

Es un panorama en el que el concepto de *seguridad ecológica*, en oposición al de seguridad ambiental (o de *securitización*), adquiere una función explicativa importante si ese es entendido como la seguridad de los pueblos y de la diversidad de formas de vidas con las que compartimos el planeta, y no simplemente la del Estado. Y es que el abogar por la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos no sólo en el corto-mediano plazo, sino sobre todo en el largo plazo (lo que incluye su propia identidad y diversidad cultural e histórica), conlleva el establecimiento de una intensa relación armónica de la humanidad con la naturaleza. En tal sentido, la biósfera, como primer y último referente de la vida, se torna elemento nodal en la noción de seguridad ecológica.

Así, mientras la seguridad ambiental del Estado tiende más a la toma de medidas reactivas y por tanto a la búsqueda de una “paz” impuesta mediante la fuerza del Estado (la securitización en su forma típica), la seguridad ecológica alude, como aquí es asumida, a la construcción y operatividad de medidas proactivas, dialogadas, consensuadas y, consecuentemente, socialmente justas.

Por eso, es cada vez más evidente la necesidad de idear, debatir y construir nuevos paradigmas, “otros desarrollos”, con profunda mirada

<sup>56</sup>Dicho fenómeno es calificado por Martínez-Alier como “el ecologismo popular o de los pobres”, Joan Martínez-Alier: *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria/Flacso, España, 2004.

**CUADRO 3. ASESINATO DE LÍDERES ANTIMINEROS, ECLESIAÍSTICOS O FUNCIONARIOS EN CONTRA O REGULANDO LAS OPERACIONES DE EMPRESAS MINERAS EN AL (MUESTRA DE CASOS).**

Año	Ubicación /País	Recurso en cuestión /conflicto	Acto de criminalización
2011	Nariño, Colombia.	Proyecto minero "Mazamorra Gold" de la empresa Gran Colombia Gold.	Agresiones contra pobladores de Vereda Bolívar, Corregimiento de Santa Marta, del municipio de San Lorenzo. Asesinato de Harvey Quiroz, dirigente sindical y social el día 7 de octubre de 2011.
2011	Marmato, Caldas, Colombia	Proyecto minero de oro aparentemente de la canadiense Medoro Resources Ltda.	Asesinato del sacerdote Reinel Restrepo, líder de la resistencia al traslado del pueblo para la implementación de proyectos mineros en la región.
2011	Pereira, Colombia.	Explotación aurífera a cielo abierto. Opera en la región la canadiense Quedada.	Asesinato del ambientalista Jorge Eliécer de los Ríos, líder en la denuncia de la minería a cielo abierto e integrante de Meedrura, ONG que trabaja tales temas. Su trabajo se centró en la región de Quinchía y en donde se explota oro por parte de la canadiense Quedada.
2010	San Juan Copala, Oaxaca	Proyectos de prospección minera diversos.	Asesinato en abril de 2010 de "Betty Cariño", líder social opositora a proyectos mineros y en defensa de los derechos humanos en México y en Oaxaca (especialmente de comunidades indígenas Triquis); fue directora de Colectivo Cactus, integrante de Jubileo Sur y de la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA)
2010	San José del Progreso, Oaxaca., México.	Minería de material pétreo y proyecto minero La Trinidad (de plata) de Minera Cuzcatlán (filial de Fortuna Silver).	Asesinato del entonces presidente municipal, Oscar Venancio Martínez y del regidor de salud de esa demarcación, Félix Misael Hernández. La versión de los pobladores es que se debió a causa de disparos por parte de la escolta de los funcionarios. La versión de gobierno es que fue emboscada de los pobladores quienes fueron acusados y criminalizados (en particular Jorge Sánchez Hernández, Marcelino Padilla Vásquez, José Guadalupe Padilla, Lorenzo Vásquez López, Silvino Macrino Vásquez Sánchez, Ignacio Francisco Vásquez Sánchez, Silvino Vásquez López). Las detenciones, se acompañaron de la supuesta tortura del párroco Martín Octavio quien apoya el movimiento antiminerero.
2010	Temascaltepec, Estado de México., México.	Presunto accidente de derrame de químicos por la empresa canadiense Genco Resources, titular de la mina "La Guitarra".	Asesinato de dos inspectores de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente del Estado de México, Juan Gavia Xingú y Bernardo Sánchez Venegas de la Comisión Nacional de Áreas Naturales y Protegidas.
2009	Chicomuselo, Chiapas., México.	Proyecto minero de barita y oro de la canadiense Black Fire.	"Levantamiento" en agosto de 2009 y posterior asesinato del activista antiminerero Mariano Abarca en noviembre de 2009, opositor al proyecto de Black Fire en Chicomuselo e integrante de la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA).

2009	San Isidro Cabañas, El Salvador	Proyecto de minería de oro propuesto por Pacific Rim (Canadá)	Amenazas a integrantes de Radio Victoria, del ADES, del Comité Ambiental de Cabañas (CAC) y del Movimiento Unificado Francisco Sánchez-1932 (MUFRA-32). Intentos de secuestro y asesinato del sacerdote Luis Alberto Quintanilla. Desaparición y asesinato de Gustavo Marcelo Rivera, activista político, antiminerero y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en julio de 2009. Asesinato de Ramiro Rivera Gómez (sin parentesco con el anterior), Vicepresidente del CAC en diciembre de 2009.
2005	San Marcos, Guatemala.	Proyecto minero Marlín de oro a tajo a cielo abierto.	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos dicta medidas cautelares en mayo de 2010, instando al Gobierno de Guatemala a las suspensión de las actividades de la Mina Marlín por afectar gravemente a las condiciones de vida de dieciocho comunidades indígenas que no fueron debidamente consultadas. La decisión de la CIDH resulta después de numerosos casos de intimidación, el asesinato en enero de 2005 de dos líderes sociales y el relevo del obispo monseñor Álvaro Ramazzini tras conocerse un plan para asesinarlo.
1998	Cerro San Pedro, San Luis Potosí., México.	Proyecto minero de oro-plata a cargo de Minera San Xavier (de New Gold).	Asesinato del presidente municipal de Cerro San Pedro tras pronunciarse en contra del proyecto minero.

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes hemerográficas.

histórica y crítica aguda y que en términos básicos sean socio-ambientalmente más armónicos y justos, que se piensen desde el decrecimiento biofísico (del menor uso posible de materiales y de energía) y que se alejen del extractivismo (o del despojo y el comercio desigual) como fundamento. Ello implica el replanteo a fondo de cómo gestionar el territorio, entendido como aquel en el que se plasman concretamente las relaciones de producción, circulación y consumo, así como las contradicciones de tales relaciones. En tal contexto, lo científico-tecnológico y la industrialización, si bien son importantes, no deben ser vistos en ningún momento como fines en sí mismos (tal y como lo propone la noción de "capitalismo verde"), sino como herramientas relevantes para la construcción de esos otros desarrollos posibles.

La construcción de alternativas, diversas pero convergentes sobre otras modalidades de hacer o construir el espacio territorial en toda su complejidad, precisan de procesos colectivos que requieren un compromiso por los bienes comunes (las condiciones de reproducción de la

vida) y por el bien común de la humanidad (y que no se limita sólo a lo ecológico); una amplia capacidad de impulsar diálogos de saberes; una responsabilidad sociopolítica y una memoria histórica (social y natural); y sobre todo, imaginarios que buscan reproducir la vida en buenas condiciones —de calidad— para todos y cada uno de los sujetos, pero también para la diversidad de formas de vida con las que compartimos el planeta.<sup>57</sup> Dar cauce a la construcción de “otros desarrollos”, requiere de entrada elevar el nivel de conciencia, organización y cohesión de la gente en sus diversas magnitudes y modalidades.

Propuestas como el *buen vivir* son ejemplos de experiencias latinoamericanas en plena construcción y experimentación que, pese a ello, pero precisamente por ello, son de gran relevancia actual.<sup>58</sup> Su avance concreto, así como su análisis, debate y crítica constructiva en todas sus múltiples aristas y desde una perspectiva no sólo académica, sino también propia del activismo político y en general desde los pueblos, es cada vez más pertinente y necesaria. Ello sobre todo ante falsas propuestas (o en el mejor de los casos, limitadas) que precisamente nos han llevado a la actual situación de debacle o de cambio global.

<sup>57</sup>Fundación Rosa Luxemburgo-Bruselas: De los bienes comunes al Bien Común de la Humanidad. Documento de la Conferencia sobre los bienes comunes en Roma, 28 y 29 de abril (2011). Disponible en [http://rosalux-europa.info/userfiles/file/bien\\_comun\\_de\\_la\\_humanidad.pdf](http://rosalux-europa.info/userfiles/file/bien_comun_de_la_humanidad.pdf), y Gian Carlo Delgado Ramos: “Bienes comunes, metabolismo ecosocial y el futuro común”. Documento de la Conferencia sobre los bienes comunes en Roma, 28 y 29 de abril. Disponible en: [http://rosalux-europa.info/userfiles/file/delgado\\_ramos\\_bienes\\_comunes.pdf](http://rosalux-europa.info/userfiles/file/delgado_ramos_bienes_comunes.pdf).

<sup>58</sup>Para una reflexión sobre el tema léase a Ivonne Farah y Luciano Vasapollo (coord.): *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, CIDES-UMSA y Plural, La Paz, 2011 y Alberto Acosta y Esperanza Martínez (comps): *El buen vivir. Una vía para el desarrollo*, AbyaYala, Quito, 2009.