

La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina.

Roberto Russell y Fabián Calle.

1. Introducción.

La extensión progresiva del poder internacional de Estados Unidos se produjo en distintos ciclos históricos durante un largo proceso que puede describirse, sin temor a equivocación, como una historia de permanente expansión e intervenciones externas. Los dos últimos de estos ciclos expansivos corresponden a los períodos posteriores a la Guerra Fría y a los atentados terroristas del 11/9. En efecto, tras el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos extendió su presencia y gravitación a Europa Central, el Golfo Pérsico y Asia Central. Luego del 11/9, incrementó ambas cosas tanto en esta última región como en el Medio Oriente y África¹. La guerra de Irak, justificada ante el mundo entero como parte de la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva por los estados “canallas”, tuvo como principal objetivo estratégico la consolidación del poder y la influencia de Washington en el Medio Oriente. Como lo muestra un estudio del Congreso estadounidense, resulta difícil encontrar desde la fundación de Estados Unidos un solo año en el que soldados de ese país no hayan estado

* El título de este ensayo se inspira en el del célebre trabajo de John S. Galbraith “The Turbulent Frontier as a factor in British expansion”, en *Comparative Studies in Society and History. An Internacional Quarterly*, vol. N° 2, 1959-1960.

¹ Robert Kagan divide en seis fases el proceso de expansión de Estados Unidos en el mundo, mientras que James Kurth nos habla de un drama desarrollado en cuatro fases. Ver Robert Kagan; “One Year After: A Grand Strategy for the West”; en *Survival*, vol. 44, N° 4, Winter 2002-2003 y James Kurth; “Confronting the Unipolar Moment: The American Empire and Islamic Terrorism”; en *Current History*, vol. N° 101, December 2002.

en el exterior “persiguiendo piratas, castigando bandidos, rescatando ciudadanos estadounidenses en peligro, interviniendo en guerras civiles, deteniendo masacres, haciendo zozobrar regímenes vistos como inamistosos y exportando la democracia”².

Desde el fin de la Guerra Fría y, más aun, luego del 11-9, este proceso de extensión de poder ha dado lugar a un amplio debate sobre sus causas y consecuencias para el orden y la paz internacionales. Además, y al igual que en la era de expansión de los imperios coloniales, este mismo proceso ha vuelto a despertar dentro y fuera de Estados Unidos numerosas reflexiones sobre nuevas formas de imperio e imperialismo.

Escrita o no en clave de imperio e imperialismo, la literatura especializada en Relaciones Internacionales reconoce que el fenómeno de la expansión internacional de un país obedece a una compleja interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Aunque en menor medida que los dos primeros, el peso de estos últimos factores en la determinación del carácter y evolución del fenómeno de la expansión del poder ha sido estudiado en varios trabajos, algunos ya clásicos y otros más recientes³. Un rasgo común a todos ellos es que los análisis sobre las fuentes periféricas de la expansión del poder y los efectos de este proceso sobre dominantes y dominados se inscriben en lógicas, no necesariamente coincidentes, atribuidas al fenómeno del imperialismo. Al proceder de este modo, una gran parte de esta misma literatura reconoce las dificultades

² Michael Ignatieff, “The challenges of American imperial power”, *Naval War College Review*, Spring, 2003. (http://findarticles.com/p/articles/mi_m0JIW/is_2_56/ai_101614287/print)

³ Entre los trabajos clásicos, ver Michael Doyle, *Empires*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1986; John Gallagher (edited by Anil Seal), *The Decline and Fall of British Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, United Kingdom; David Fieldhouse, *Economics and Empire, 1830-1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1973; y John Gallagher and Ronald Robinson, "The Imperialism of Free Trade," *The Economic History Review*, Second series, vol. VI, N° 1, 1953. Entre los recientes ver Paul MacDonald, “Peripheral Pulls: Great Power Expansion and Lessons for the American Empire”; International Studies Association, Montreal, 2004; Randal Schweller, *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, Princeton University Press, 2006; y Roberto Russell, “El orden política internacional pos Irak”, en Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Imperio, Estados e Instituciones*, Buenos Aires, Altamira- Fundación OSDE, 2003.

existentes para establecer qué es un imperio en los casos de imperialismo informal y, al mismo tiempo, qué es lo que distingue el hacer de un imperio del que caracterizaría al de las superpotencias o grandes poderes. Estas dificultades son hoy manifiestas en el caso de Estados Unidos; calificar a este país de imperio y a su acción internacional de imperialista siempre abre espacios para polémicas sin fin y, por lo general, fuertemente cargadas de componentes ideológicos o normativos.

A diferencia de los imperios antiguos y de los coloniales, Estados Unidos ha implantado y ejercido formas de dominación externas fundamentalmente informales. Además, la gran mayoría de sus dirigentes y población se han resistido a asumir que su país es en algún sentido un poder imperial. En todo caso, aceptan la antigua sentencia de Thomas Jefferson que considera a Estados Unidos como un “Imperio de la libertad”⁴. La extensión del poder internacional estadounidense tampoco ha afectado de manera sensible la democracia en la metrópoli, un aspecto que suele marcar al proceso que acompaña la expansión y las conquistas externas. Igualmente, no ha dado lugar a la formación de una burocracia autónoma capaz de poner su interés y los del “imperio” por encima de las demandas sectoriales domésticas.⁵

Para evitar estos problemas de **definición** (si Estados Unidos es o no un Imperio) y, en especial, de **explicación** (si se comporta o no de manera imperialista) hemos preferido apelar a claves más simples y que creemos son más útiles a nuestro principal objeto de estudio: la expansión del poder de Estados Unidos en América Latina desde el fin de la Guerra Fría en respuesta a “turbulencias periféricas”.

Las hipótesis que tomamos como base de nuestra investigación son las siguientes:

⁴Acerca de la visión de Jefferson de Estados Unidos como un “imperio de la libertad”, ver Peter S. Onuf, *Jefferson's Empire: The Language of American Nationhood*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2000.

⁵Sobre la constitución de esta burocracia como una condición metropolitana para el manejo y persistencia del imperio, ver Michael Doyle, *op.cit.*, pp. 92-97.

- 1) Que desde el fin de la Guerra Fría Estados Unidos ha extendido su poder en la subregión de América Latina que abarca México, América Central, el Caribe y el norte de América del Sur, con las excepciones de Cuba y Venezuela. En este último caso, el gobierno de Hugo Chávez ha despertado un mayor interés y atención por parte de Washington que no se tradujo en extensión efectiva de poder⁶.
- 2) Que esta expansión obedece especialmente a condiciones políticas y sociales de esta América Latina del Norte “extendida”, que no solo han aumentado la atención y el interés de Estados Unidos, sino que además lo compelen a actuar⁷. En este caso, la expansión se explica principalmente por lo que aquí llamamos el fenómeno de la “periferia turbulenta”, se ordena a partir de consideraciones geopolíticas y de seguridad metropolitanas y tiende a convertir a esta sub-región en una “esfera de seguridad” para Estados Unidos⁸. Las elites de esta periferia muestran más disposición a adoptar estrategias de acomodamiento que de oposición a Washington⁹.
- 3) Que en el resto de América Latina Estados Unidos se ha mostrado más dispuesto a delegar o compartir con algunos países de la sub-región la administración de crisis eventuales y de problemas específicos que se inscriben en su agenda de seguridad. A diferencia de lo sucedido a lo largo del siglo XX y en particular durante la Guerra Fría, esta delegación se ve facilitada por: a) el hecho de que Estados Unidos no tiene en América Latina rivales extra-regionales de peso en

⁶Por cierto, el proceso político venezolano no solo despertó mayor atención e interés en Washington. Estados Unidos alentó el golpe de abril de 2002 contra Hugo Chávez con el objeto de derrocar un gobierno contrario a sus intereses de seguridad y económicos en América Latina.

⁷La extensión hacia el sur de la América Latina del Norte puede leerse también desde una perspectiva de seguridad metropolitana como el alargamiento de América del Norte y el consiguiente achicamiento de América Latina que quedaría circunscripta a América del Sur sin Colombia, y quizás sin Venezuela.

⁸ Sobre el tránsito de América Latina del Norte de “zona de influencia” a “esfera de seguridad” de Estados Unidos”, ver Monica Hirst, “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional” en Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlían, *op.cit*, p. 99.

⁹Sobre ambas estrategias, ver Stephen Walt, *Taming American Power. The Global Response to U.S. Primacy*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 2005, capítulo 1.

- condiciones de competir por lo que sigue considerando su área de influencia natural; b) porque la distancia, en la unipolaridad y a pesar de la globalización, hace que las turbulencias en esta subregión sean una amenaza menos directa a los intereses de seguridad del centro; y c) porque la emergencia de Brasil como potencia regional en América del Sur posibilita a Estados Unidos actuar y proyectarse en términos de asociación o delegación. Las elites de esta sub-región combinan distintas y variadas dosis de acomodamiento y oposición a Washington.
- 4) Que esta disposición metropolitana a delegar o compartir la gestión de turbulencias periféricas en la América del Sur “reducida” expresa un proceso de carácter más amplio: la reformulación del ejercicio del poder estadounidense sobre esta sub-región mediante estilos y prácticas que difieren en buena parte de las que han signado históricamente las relaciones entre un gran poder y su esfera de influencia. La única excepción a esta regla es la cuestión del narcotráfico en la zona andina, donde Estados Unidos ha impuesto su visión de seguridad¹⁰.
- 5) Que en el plano comercial y financiero Estados Unidos ha ejercido formas de expansión de poder que la literatura ha inscripto en el marco del “imperialismo del *free trade*”¹¹ o “de la globalización”¹². Esta expansión obedece a factores fundamentalmente sistémicos y metropolitanos y apunta a establecer un conjunto de reglas que gobiernen o al menos influyan en su interacción en el plano económico con toda América Latina como así también en las economías de los países de la región¹³.

Esta manera de formular el vínculo entre Estados Unidos y América Latina nos permite, además, poner en tela de juicio o refinar tres tesis en boga sobre el lugar que

¹⁰Aquí, la posición y el interés de Estados Unidos se definen fundamentalmente en función de un tema considerado vital para su seguridad nacional- el narcotráfico-y no por criterios geográficos.

¹¹Sobre este tipo de imperialismo, ver John Gallagher y Ronald Robinson, *op cit.*, pp. 2-6.

¹²Ver Robert Cooper, “The next empire”, *Prospect-magazine*, October 2001, p. 6.

¹³Esta forma de expansión queda fuera de nuestro análisis. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la extensión de los intereses económicos de Estados Unidos, pese los altibajos del proceso de liberalización comercial en el continente, gravita en la ampliación de sus intereses de seguridad.

ocuparía la región para Washington: la tesis de la irrelevancia creciente, la de la voluntad y práctica imperialistas y la de la declinación hegemónica.

La primera tesis sostiene que América Latina es un área de escaso valor para Estados Unidos, un fenómeno que se habría agudizado tras los atentados del 11 de septiembre y, más recientemente, debido a acontecimientos que ocurren fuera de la región, en particular en Medio Oriente y Asia. Aunque tiene antecedentes lejanos, esta tesis cobró fuerza a partir de la década de 1970. Para sustentarla, sus defensores recurren a la relativa importancia y al tipo de atención que recibe América Latina de parte de los gobiernos estadounidenses en comparación con otros países o regiones del mundo. No cabe duda de que América Latina no ocupa un lugar prioritario en las políticas exteriores y de defensa de Estados Unidos. Sin embargo, no debe confundirse falta de prioridad con irrelevancia. Además, una cierta apatía de la metrópoli hacia un país o región del mundo puede ir acompañada por avances concretos en esos países o regiones que responden fundamentalmente a factores periféricos¹⁴ y que pueden, a su vez, alentar el fenómeno del “subimperialismo” en el sentido de David Fieldhouse: agentes imperiales en el terreno actuando por su cuenta o con mayores márgenes de autonomía del gobierno central¹⁵.

Por su parte, la tesis de la voluntad y práctica imperialistas sostiene que, desde sus mismos orígenes, Estados Unidos ha procurado extender su dominio sobre América Latina por medio de la fuerza o por influjos económicos y políticos abusivos. Según esta lectura, la región jugaría en la actualidad un papel fundamental en el nuevo esquema de dominación mundial promovido por el gobierno de Bush, constituyendo tanto una

¹⁴Este aspecto es rescatado por Paul MacDonald en “Peripheral Pulls: Great Power Expansion and Lessons for the “American Empire”, International Studies Association, Montreal, 2004. Allí subraya que en el período victoriano considerado como anti-imperial por parte de la literatura especializada, Gran Bretaña extendió su poder, por ejemplo, en la India y Sudáfrica por problemas de seguridad locales. El período “anti-imperial” del largo reinado victoriano (1837-1901) se extiende desde el inicio de esta era hasta mediados de los años 1850.

¹⁵Ver David Fieldhouse, “Imperialism: An Historiographical Revision”, *Economic History Review*, Vol 14, Nº 2, December 1961, pp. 187-217.

retaguardia militar y un mercado para las exportaciones como una fuente de cuantiosos recursos naturales¹⁶.

A estas dos visiones se ha agregado recientemente una tercera: la declinación hegemónica de Estados Unidos en América Latina, en particular en América del Sur¹⁷. Esta tesis se alimenta de dos fuentes principales: los reveses de Washington en Medio Oriente y Asia Central, anotados como una primera manifestación de la sobre-extensión imperial, y la supuesta falta de comprensión -o el simple desinterés- del gobierno de Bush por América Latina.

América Latina y el Caribe como periferia turbulenta.

La historia de la extensión del poder de Estados Unidos sobre América Latina y el Caribe es bien conocida y no hace falta en detenerse en ella aquí. Las preguntas que nos planteamos en este trabajo son las siguientes: a) si esta expansión continúa y cómo se manifiesta, y b) en qué medida ella obedece a factores periféricos.

Para responderlas, es preciso realizar algunas precisiones conceptuales. Entendemos por expansión el aumento de la presencia y la influencia de Estados Unidos en determinados países y sub-regiones de América Latina con el objeto de ejercer un mayor control político y económico sobre ellas. Este proceso se manifiesta a través de distintas acciones que van desde el establecimiento de bases militares y medidas orientadas a promover determinadas políticas a expresiones diversas de diplomacia coercitiva o cooperativa.

¹⁶Una buena síntesis de esta tesis puede verse en Atilio Borón, “La mentira como principio de la política exterior de Estados Unidos” en *Foreign Affairs en Español*, Vol 6, No. 1, 2006, pp. 61-68.

¹⁷ Para un análisis más detallado de estas tres tesis, ver Roberto Russell, “América Latina para los Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?”, *Nueva Sociedad* 206, Noviembre-Diciembre 2006.

El concepto de periferia se emplea en sus acepciones política y geográfica. La política denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición. La asimetría de poder con el núcleo es el rasgo político que caracteriza a toda periferia. Por su parte, la acepción geográfica indica un espacio que limita con un núcleo. Este límite es claro, aun en los casos de integración compleja entre centro y periferia. Menos claro es el borde externo de esta última, dado que su alcance geográfico es una construcción política del centro sujeta a cambios continuos¹⁸. Su perímetro siempre acompaña las fluctuaciones de los intereses de seguridad del núcleo que derivan de la interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Lo inmutable es la voluntad del centro de ejercer sobre ese territorio una cierta autoridad y diversas formas de control e influencia mediante ideologías, discursos, prácticas e instituciones. Además de móvil, el perímetro de la periferia es abierto como en el caso de los puestos de avanzada (un papel que actualmente desempeñan las bases militares) que pueden ser un trampolín para proyectar o extender poder.

La “liquidez” de la periferia se acentúa en condiciones de unipolaridad y de globalización debido a que el único polo cuenta con mayor discrecionalidad para usar su poder y a que las amenazas al centro se extienden e interconectan de modo tal que pueden alcanzar su propio territorio. Así, antes que estabilizar fronteras turbulentas, como fueron los clásicos ejemplos de Roma y el Reino Unido, hoy Estados Unidos procura imponer y preservar el orden que desea en amplias áreas del mundo donde encuentra resistencia a sus intereses y valores o donde existen turbulencias potenciales o reales que los afectan.

Sin embargo, esta periferia vaga por definición está cruzada en algunos segmentos por fronteras de carácter más definido que adoptan dos formas diferentes: anti-incursivas

¹⁸Este carácter tuvieron las zonas de frontera del Imperio Romano (*Limes*) y, más recientemente, la idea del “afuera cercano” de Rusia y la propia Doctrina Monroe para América Latina y el Caribe. Ver Ole Waever, “Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems”, en O. Tunander, P. Baev and V. I. Einagel (eds.) *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, Oslo, PRIO/London, Sage, 1997.

y anti-oposición¹⁹. Las primeras pueden ser una barrera física natural o construida, una zona tapón o un sistema de control para regular o prevenir el paso de bienes y personas. En su concepción más extrema, la frontera anti-incursiva es un intento del centro de poner frenos a la “barbarie” periférica. Por su parte, la frontera anti-oposición se traza para hacer frente a la resistencia de un Estado hostil con el propósito de aislarlo o combatirlo. A diferencia de las clásicas fronteras anti-rival, históricamente concebidas para fijar el espacio de influencia a resguardar de la ingerencia de estados adversarios con poderes semejantes, la frontera anti-oposición se establece dentro de ese mismo espacio para encapsular o contrarrestar el desafío de un Estado mucho menos poderoso que el centro. La frontera anti-incursiva tiene muros, aduanas y equipamiento militar para contener o desviar el impacto de las amenazas transnacionales al territorio del núcleo. Las fronteras anti-oposición tienen puestos de avanzada, agentes de inteligencia y fuerzas en armas metropolitanas o aliadas para doblegar la rebeldía de un Estado subalterno.

Como el “afuera cercano” de Rusia, centro y periferia en nuestro caso de estudio son geográficamente contiguos, aunque hay espacios más cercanos que otros al núcleo. Precisamente, estas cercanías y lejanías de una misma periferia a su centro no solo han condicionado las políticas e intereses de Estados Unidos en América Latina y el Caribe sino también los de sus países y sub-regiones frente a Washington, al igual que sus márgenes de autonomía. Las intervenciones militares de Estados Unidos en América Latina y el Caribe son la prueba más contundente del peso de la geografía en la política estadounidense hacia la región. De las 101 intervenciones militares realizadas entre 1798 y 2007, solo diez tuvieron lugar en América del Sur, exceptuando a Colombia y Venezuela²⁰. Estos dos países dan cuenta de 11 de las 91 intervenciones de Estados Unidos en la América Latina del Norte “extendida”: 9 en Colombia y 2 en Venezuela²¹.

¹⁹Sobre fronteras anti-incursivas, ver Charles S. Maier, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge/ London, Harvard University Press, 2006, capítulo 2.

²⁰ El listado de las 98 intervenciones militares, de muy diferente magnitud y características, de Estados Unidos en América Latina y el Caribe entre 1798 y 2004, puede consultarse en http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_military_history_events. Asimismo, ver Richard F. Grimmett, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798

Por su parte, la noción de turbulencia involucra a procesos autónomos o inducidos desde el exterior que activan de manera negativa los intereses de seguridad del centro. Estos procesos y situaciones periféricas desatan la dinámica de la “periferia turbulenta”²² que se traduce en respuestas en gran parte reactivas y no queridas por la metrópoli orientadas a aumentar su capacidad de control e imponer orden en un país o sub-región donde el poder y la influencia del centro son inoperantes o están amenazados²³. Hablamos de “periferia” y no de “fronteras” turbulentas, dado que el proceso que motiva la intervención de la metrópoli y que puede compelerla a actuar no se restringe a los bordes externos de un imperio formal o de un área de influencia de un gran poder, sino a la totalidad o una parte del territorio de la periferia. La inestabilidad y el conflicto están en la periferia, incluso en la más cercana al núcleo, y no necesariamente en sus límites difusos. A diferencia de las fronteras turbulentas, la turbulencia periférica puede tener un impacto fuerte y hasta directo en la seguridad del territorio del centro. A igual que las fronteras turbulentas, las turbulencias periféricas pueden extender el alcance geográfico de las fronteras de seguridad del centro.

– 2004”, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division Washington D.C., Congressional Research Service Library of Congress, October 5, 2004 en <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl30172.htm>. En el período 1989-2007, Estados Unidos intervino militarmente en Panamá (1989) y Haití (1994 y 2004). Las intervenciones en la América del Sur “reducida” consistieron en el envío de contingentes militares pequeños para resguardar la vida y propiedad de ciudadanos estadounidenses en situaciones de revolución o conflicto político y social (Argentina 1833, 1852 y 1890; Brasil 1894; Chile 1891; y Uruguay 1855 y 1868); acciones de carácter punitivo (Malvinas 1831-1832 y Paraguay 1859); y , finalmente, el envío de efectivos militares para participar en la lucha contra el narcotráfico (Bolivia 1986).

²¹Ver *ibid.* La mayor parte de las intervenciones en Colombia se ligan de manera directa o indirecta al objetivo estadounidense de controlar el istmo de Panamá y a la posterior construcción del canal.

²² Esta dinámica se inspira en el mecanismo de “fronteras turbulentas” desarrollado por John S. Galbraith en su *op.cit.*

²³ La noción de que la intervención metropolitana pueda ser incluso “no querida” ha sido trabajada, entre otros autores, por John S. Galbraith, *ibid.*, y Gallagher y Robinson, *op cit.*

La dinámica de la periferia turbulenta suele dar lugar a la pérdida relativa por coerción o invitación de espacios de soberanía externa por parte de la periferia²⁴. En este proceso es clave el papel que juegan las elites periféricas que pueden solicitar la intervención del centro, facilitarla por omisión o incompetencia, o resistirse a ella. La colaboración de la periferia siempre jugó un papel importante en la expansión del control y la influencia metropolitanas. Sin embargo, ella no debe ser visto como mera deferencia ni como un juego de suma-cero. La intervención por “invitación” es un instrumento clásico al que han apelado las elites de las periferias para asegurar o incrementar espacios de poder, consolidar ciertas políticas favorables a sus valores e intereses materiales y obtener recursos financieros del exterior. El aumento del control y la influencia del centro también puede resultar de la incapacidad o inacción de las elites periféricas para enfrentar o atenuar las turbulencias en sus países o regiones²⁵. Finalmente, la resistencia al centro es en sí misma una forma de turbulencia a los ojos de la metrópoli: constituye un desafío a la ley, los intereses, la credibilidad y los valores del centro que no pueden quedar desatendidos y, por lo general, sin castigo. La represalia adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, bloqueos e intervenciones militares directas e indirectas.

Los hechos y procesos que determinan que una periferia sea percibida como turbulenta por la metrópoli varían según las épocas como también las políticas para hacerle frente. En la Guerra Fría, la turbulencia se asociaba al peligro de que las condiciones políticas y sociales de un país periférico lo llevaran a pasarse al otro bando. Para Estados Unidos, turbulencia era entonces sinónimo de izquierda y comunismo. Hoy las turbulencias provienen de amenazas más difusas y transnacionales, tales los casos del terrorismo, el crimen organizado y los espacios no gobernados o mal gobernados. Las formas elegidas para responder a las turbulencias también mudan siguiendo el compás

²⁴ Sobre pérdida relativa de soberanía por coerción o invitación, ver Stephen Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona, 2001, capítulo 1.

²⁵ Como señala Francisco Leal, Estados Unidos pudo definir e imponer su política antidrogas a los países andinos por la notoria incapacidad de sus elites tanto para actuar en conjunto como para plantear alternativas a la visión estadounidense. Ver Francisco Leal, *op.cit.* p. 9.

que impone el centro. Como señala Juan Tokatlian en este mismo volumen, el problema de los estados fallidos o por colapsar fue percibido y respondido por Washington al término de la Guerra Fría más en clave humanitaria que de seguridad. Hoy esta misma problemática recibe un tratamiento exactamente opuesto: el énfasis se pone en su tratamiento militar.

Por último, es preciso también puntualizar que no nos interesa aquí dar cuenta de las causas que hacen que una periferia se torne turbulenta. Este proceso obedece a factores endógenos y, en muchos casos, también a factores metropolitanos o externos (por ejemplo, la imposición de medidas económicas que afectan la gobernabilidad o que provocan altos costos sociales, el otorgamiento de amplias facilidades para la compra de armas en territorio estadounidense que posibilitan el aumento del tráfico de armas ligeras en América Latina o la extensión de un país latinoamericano a otro de redes transnacionales de crimen organizado). Tampoco nos interesa juzgar si la respuesta metropolitana se traduce en un aumento de la capacidad de control o influencia efectiva de Estados Unidos sobre la región. Con frecuencia, Washington reacciona ante acontecimientos que no necesariamente logra conducir hacia las metas deseadas. Más aun, sus políticas pueden empeorar en lugar de mejorar la situación de seguridad en América Latina²⁶. No deben confundirse políticas y objetivos promovidos con resultados alcanzados.

Los indicadores que utilizamos para poner a prueba nuestras principales hipótesis son los siguientes: las menciones a América Latina o países de la región en declaraciones y discursos oficiales de autoridades de Estados Unidos; documentos y estudios gubernamentales preparados o encargados por el Departamento de Defensa y el Pentágono; informes y opiniones de expertos estadounidenses en materia de defensa y seguridad; los temas prioritarios para Washington en las reuniones hemisféricas de

²⁶ Sobre este punto, y para el caso de Mesoamérica, ver Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna” en “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, Ricardo Lagos, Comp., Fondo de Cultura Económica, México DF, México, 2008.

presidentes y de ministros de defensa; la instalación de bases militares; los fondos destinados a asistencia militar y policial; y la expansión del aparato diplomático y militar.

El lugar de América Latina para Estados Unidos en materia de seguridad.

Los indicadores seleccionados proporcionan suficiente evidencia para sostener que el lugar de la región ha variado de manera significativa en la definición de los intereses de seguridad de Estados Unidos. En líneas gruesas pueden identificarse dos patrones diferentes, cuya principal línea de corte es el 11/9. Durante la década del '90, Washington puso a la región prácticamente afuera de su radar de seguridad, prefirió los enfoques de alcance hemisférico, privilegió las prácticas multilaterales y definió una agenda en la que sobresalieron los siguientes temas: la transparencia y la construcción de confianza, la cooperación en materia de defensa, el papel y la integración de los militares en las sociedades democráticas, la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua, la colaboración en operaciones de paz, la ausencia de armas de destrucción masiva y lucha contra el narcoterrorismo y el crimen organizado²⁷. El alcance hemisférico y el acento en las prácticas multilaterales también marcó la aproximación de Estados Unidos a la región en materia política y económica. Sus ejes fueron la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos y la liberalización económica por medio de la creación de un área de libre comercio²⁸.

²⁷ Ver William J. Perry, "Good Bridges Make Good Neighbors", *Joint Forces Quarterly*, Spring, 1996.

²⁸ En un trabajo reciente, Jorge Domínguez define a esta política como de "estado". Según su opinión, ella "comienza en algunos de sus aspectos ya durante la segunda presidencia de Reagan, se construye principalmente durante la presidencia de George H. W. Bush (Bush I), y se consolida durante la presidencia de William Clinton "-tres presidentes, cuatro períodos presidenciales, ambos partidos políticos-". Jorge I. Domínguez, "Las relaciones Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo", en "América Latina: ¿integración o fragmentación?", Ricardo Lagos, Comp., Fondo de Cultura Económica, México DF, México, 2008.

El acomodamiento en bloque de América Latina a Washington tras el fin de la Guerra Fría, el proceso de democratización regional, la baja turbulencia del área y la falta de resistencia al núcleo, salvo en el caso de la debilitada Cuba, posibilitaron a Estados Unidos fijar una agenda y desarrollar una política de carácter general y de tono predominantemente positivas. Su “gran estrategia” de primacía, todavía en proceso de definición, mostró sus facetas más duras en otras partes del mundo. Solo escaparon al patrón descrito Panamá en 1989, en la agonía de la Guerra Fría, Haití en 1994 y, en buena medida, el tratamiento del narcotráfico en la región andina.

En la década de 2000, y en especial luego del 11/9, la política de seguridad de Estados Unidos en la región experimenta importantes transformaciones: la América Latina del Norte “extendida” ocupa un lugar cada vez más relevante en su radar seguridad, se privilegia el abordaje de los temas por países o sub-regiones, se da prioridad a las prácticas unilaterales y se rejerarquiza la agenda²⁹. Los temas de los ‘90 desaparecen o pasan a un segundo plano, con la excepción del crimen organizado y del narcotráfico, que se transforma ya derechamente en narcoterrorismo. La debilidad del Estado, los espacios mal o no gobernados, el “populismo radical” y la pobreza, las migraciones y la energía “securitizadas” figuran en el tope de la nueva lista. No puede hablarse todavía de una gran estrategia para América Latina, pero estamos cada vez más lejos de la difundida idea del *disengagement*, que habría caracterizado la política de Estados Unidos hacia América Latina luego del 11/9³⁰.

²⁹Al igual que en los ‘90, las áreas política y económica de la relación Estados Unidos-América Latina siguieron una evolución similar: el apoyo de Washington a la democracia se subordinó a otras metas de política exterior, se privilegió el unilateralismo y se abandonó el proyecto ALCA para ser reemplazado por acuerdos de libre comercio bilaterales o con grupos de países pequeños. El abandono de este último proyecto fue una decisión que obedeció más a las resistencias que encontró por parte de varios países de la región que a una decisión metropolitana.

³⁰Sobre esta idea, ver, por ejemplo, Peter Hakim, “Is Washington Losing Latin America?”, *Foreign Affairs* January/February 2006, vol. 85, N° 1; y Moisés Naim, “The Lost Continent”, *Foreign Policy* November/December 2006, N° 157.

La evolución señalada se aprecia nítidamente en las distintas y sucesivas versiones de dos documentos fundamentales en materia de seguridad y de defensa de alcance mundial: la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y el Quadrennial Defense Review Report (QDRR). Por cierto, es aun más clara en los documentos, declaraciones y estudios dedicados específicamente a la región.

La preocupación de Washington por América Latina en las Estrategias de Seguridad Nacional de 1990 y 1991 todavía expresa una especificidad sub-regional. Ambos documentos ponen el foco en América Central y en los siguientes temas: el desplazamiento del sandinismo del poder en Nicaragua, la guerra civil en El Salvador, la importancia de garantizar la seguridad y la democracia en Panamá y la necesidad de que la Unión Soviética manifieste en la sub-región su giro amigable hacia Occidente. En términos más generales, se subraya la tendencia positiva que representa el avance de la democracia y la despolitización de las Fuerzas Armadas. El narcotráfico y las crisis derivadas de la deuda externa aparecen como las principales amenazas a las nacientes democracias latinoamericanas³¹.

Los documentos posteriores elaborados entre los años 1995 y 1998 se caracterizan por trabajar con agendas de alcance hemisférico en las que destacan el avance de la democracia y el libre comercio³², la no existencia de armas de destrucción masiva y la resolución pacífica de litigios fronterizos. También la cuestión de las crisis económicas y financieras se menciona de manera recurrente y el libre comercio, las políticas pro-mercado y el desarrollo de la democracia son vistos como las respuestas adecuadas para evitar la repetición de este tipo de crisis en el futuro. Por último, se subraya el papel de la Cumbre de Presidentes de las Américas, las reuniones de Ministros de Defensa y la

³¹The National Security Strategy of the United States, White House, 1990 y The National Security Strategy of the United States, White House, 1991. Ver http://bushlibrary.tamu.edu/reseach/pdfs/national_security_strategy_90.pdf y <http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>

³² En todos los casos, se destaca el papel del Tratado de Libre Comercio de América del Norte como primer paso fundamental para la creación del un área de libre comercio hemisférica que se esperaba lograr en 2005.

Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Carta Democrática como instrumentos indispensables para fortalecer la paz y la estabilidad hemisféricas. El narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero y los flujos de migraciones ilegales se citan como las principales amenazas provenientes de América Latina a la seguridad de Estados Unidos³³.

La ESN del año 1999 tiene un tono que pone en evidencia la preocupación de Washington por la mayor turbulencia de la región. Menciona la necesidad de respaldar al naciente Plan Colombia a fin de luchar contra el narcotráfico, la actividad ilegal de grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los paramilitares y el creciente papel de México como vía de acceso de la droga a Estados Unidos. Además, reconoce que los “éxitos económicos” derivados de la puesta en práctica de políticas de apertura y de liberalización económicas no han llevado beneficios a amplios sectores de la población. En consecuencia, pide un mayor esfuerzo para combatir la pobreza y la desigualdad, dar prioridad a la solidez institucional y poner límites a la corrupción. En suma, el documento de 1999 ofrece un panorama de América Latina mucho menos optimista que el de las ediciones anteriores.

Ya en otro marco global, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 es escueta en sus menciones a la región. Solo habla de la voluntad de respaldar a Colombia en su guerra al terrorismo y del narcotráfico; además, hace una breve mención a la formación de “coaliciones flexibles” con Brasil, Colombia, Chile y México³⁴. El espacio reducido de América Latina en este documento, el primero del gobierno de George W. Bush, es fácil de entender. Escrita tras los atentados del 11/9, la nueva estrategia dirige sus baterías contra amenazas a la seguridad de Estados Unidos que emergen de otras áreas del mundo: el terrorismo transnacional de alcance global y los regímenes despóticos que lo cobijan o que producen armas de destrucción masiva. En cambio, el documento publicado en 2006

³³ The National Security Strategy of the United States, White House, 1995, 1996, 1997 y 1998. Ver <http://www.fas.org/man/doctrine.htm>

³⁴ The National Security Strategy of the United States, White House, 2002. Ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>

otorga un mayor espacio a América Latina al señalar que en la región tienen lugar tres de los siete “desafíos regionales” pendientes de resolución considerados de interés para Estados Unidos: Colombia, Cuba y Venezuela.³⁵ Dice textualmente: “In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorists and drug-traffickers (...) In Venezuela, a demagogue awash in oil money is undermining democracy and seeking to destabilize the region (...) In Cuba, an anti-American dictator continues to oppress his people and seeks to subvert freedom in the region”³⁶. También se anota el ascenso del populismo como una amenaza al proceso democrático en la región, la importancia de dar impulso a los acuerdos de libre comercio de alcance continental, como así también sub-regionales y bilaterales, y la necesidad de realizar una estrecha supervisión de las actividades políticas, económicas y militares de China en el hemisferio.

Veamos ahora el caso del documento denominado “Quadrennial Defense Review Report” (QDRR), que fue publicado en la década del '90 en los años 1993 y 1997. La primera versión solo menciona al narcotráfico y la importancia de preservar la seguridad en el Canal de Panamá³⁷, mientras que la segunda no incluye a la región³⁸. La edición de este mismo documento aparecida en 2001 hace una clara diferencia entre las regiones en las que Estados Unidos debe evitar la dominación de potencias hostiles (Europa, Noreste, Este y Sudoeste de Asia y Medio Oriente) y el Hemisferio Occidental, donde el principal objetivo es “la preservación de la paz y la estabilidad”³⁹. En otras palabras, la región no es vista como zona en disputa presente o futura con otras potencias.

³⁵Los otros cuatro son Etiopía y Eritrea (conflicto limítrofe), Nepal (insurgencia maoísta), Sudán (el genocidio de Darfur) y Uganda (la acción de grupos rebeldes).

³⁶The National Security Strategy of the United States, White House, 2006. Ver <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>

³⁷Report on the Bottom-up Review, Department of Defense, October, 1993. Ver <http://www.fas.org/man/docs/bur/part01.html>

³⁸Quadrennial Defense Review, Department of Defense, 1997. Ver <http://www.fas.org/man/docs/qdr/sec2.html>

³⁹The Quadrennial Defense Review, Department of Defense, 2001. Ver <http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf>

A diferencia de las tres versiones citadas, el documento dado a conocer en 2006 menciona específicamente América Latina. Se cita al Plan Colombia como un ejemplo de acción preventiva, el papel jugado por los Estados Unidos para estabilizar a Haití y el peligro que implica para la región el resurgimiento de “movimientos políticos populistas autoritarios”, particularmente en el caso de Venezuela⁴⁰. Se atribuye esta situación al “slow economic growth, weak democratic institutions, and continuing stark economic inequality”⁴¹. Por último, el documento reconoce que América Latina, al igual que el Medio Oriente y Asia Central, enfrenta nuevas encrucijadas geoestratégicas y que, en consecuencia, “Estados Unidos buscará modelar no solo las opciones de estos países en estas regiones, sino también la de países externos a ellas que tienen intereses o ambiciones en las mismas”⁴².

La noción de “nueva encrucijada estratégica” a la que se refiere el QDRR de 2006 indica dos cosas: que las agencias de seguridad estadounidenses perciben nuevas y mayores turbulencias en América Latina; y que Estados Unidos debe estar preparado para responder a ellas. Esta misma idea aparece en un trabajo del general Bantz Craddock, Jefe del Comando Sur entre 2004 y 2006: “The U.S. Southern Command, and arguably the U.S. Government, is at a strategic inflection point⁴³. (...) These are points in time when the environment changes so dramatically that reliance on the skills, behaviors, and practices that made us successful in one paradigm is no longer enough. To continue to thrive, we must be willing to radically change our competencies and approach. To remain committed to the old way of doing business means potential underperformance and

⁴⁰The Quadrennial Defense Review, Department of Defense, 2006. Ver <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.html>

⁴¹ *Ibid*, p. 28.

⁴² *Ibid*.

⁴³ John Craddock and Barbara Fick, “The America’s in 21st century. The challenge of governance and security”, *Joint Force Quarterly*, 3d quarter, 2007, p. 11. En este trabajo, Craddock aclara que el concepto “punto estratégico de inflexión” fue acuñado por Andrew Grove para referirse a puntos en la vida de cada industria donde es preciso introducir cambios dramáticos para alcanzar nuevos niveles de desempeño, a riesgo de declinar. Ver http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/4208.pdf

perhaps failure. This notion applies to our approaches to better governance and security and possibly to recent developments in regional cooperation”⁴⁴.

El sucesor de Craddock al frente del Comando Sur, James Stravidis expresó una visión similar sobre la importancia creciente de la región para Estados Unidos, poniendo énfasis tanto en su proximidad geográfica como en su condición de periferia turbulenta⁴⁵. Al asumir el cargo dijo: “Latin America is part of our DNA, and we are part of theirs” (...) “Despite pressing demands on the U.S. military in other parts of the world, U.S. Southern Command is a vital piece of American security policy for several reasons” (...) “Security concerns in the United States’ backyard could spill over into the country. We have to always be mindful of security concerns that are close at hand to us. So if there are problems like poverty, and gangs, and narco trafficking, money laundering, human smuggling, these are things that will impact the United States. And so therefore, when it's proximate to us and in our region that's close at hand, it's important that we work with our partners to try to reduce those threats, not only in their countries but in ours, because inevitably the effects can be felt in the United States.”⁴⁶.

Estas mismas ideas están expresadas con mayor grado de elaboración en el documento titulado “*US Southern Command Strategy 2016: Partnership for the Americas*”, dado a conocer por el Comando Sur en marzo de 2007. Allí se destacan el firme interés y compromiso de Washington con la región, la intención de designar nuevos Aliados Mayores Extra OTAN (hasta el momento, la Argentina es el único país

⁴⁴ *Ibid*, p.11.

⁴⁵ La importancia de América Latina para la seguridad de Estados Unidos por su proximidad geográfica también se reconoce explícitamente en la así llamada “Guía para el planeamiento de la Defensa”, elaborada por el Departamento de Defensa en 1992. Este documento fue desestimado en su momento por Bush padre, pero sus orientaciones y recomendaciones fueron adoptadas *in toto* en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, fuertemente marcada por los atentados terroristas del 11-9.. Ver, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/iraq/etc/wolf.html> y Patrick E. Tyler, “U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop A One-Superpower World” en *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.

⁴⁶ Kathleen T. Rhem, “Stavridis Takes Reins of Latin-American Ops in Southcom Ceremony”, *American Forces Press Service*, Miami, 19 de octubre de 2006, Ver <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=1681>

latinoamericano que tiene esta categoría) y la necesidad de abrir una mayor cantidad de bases militares⁴⁷. Las cuestiones de mayor importancia para Estados Unidos en su relación con América Latina citadas en el documento son el narcoterrorismo, las bandas armadas, el problema del desempleo, la corrupción y la energía. Sobre este último tema, la nueva estrategia propuesta por el Comando Sur no hace más que incorporar opiniones hoy extendidas en círculos oficiales y académicos de Estados Unidos sobre la importancia creciente de América Latina y el Caribe en materia de seguridad energética por sus importantes reservas de petróleo y gas y su capacidad de producción.

Las opiniones de Craddock y Stravidis como así también el contenido del documento citado contrastan fuertemente con las percepciones del Comando Sur sobre América Latina en los `90. Entonces, la nota sobresaliente era la baja turbulencia regional que colocaba a América Latina en una condición de marginalidad estratégica para Washington. Barry MacCaffrey, Jefe del Comando Sur entre 1994 y 1996, resume con gran claridad esta situación: *“Neither are there (in Latin America) hegemony that threaten their neighbors and necessitate a counterbalancing U.S. presence or rapid reinforcement. Nor are there rogue states that challenge the international order or sponsor terrorism. Ethnic and religious strife do not tarnish the political scene. Finally, no failed states are fomenting civil war, chaotic fiefdoms, deprivation, or unchecked violence. From all perspectives, it is a good news part of the world. But unfortunately this means that the United States is tempted to ignore the area⁴⁸”*. En una misma vena, el documento del Comando Sur titulado “Strategy of Cooperative Regional Peacetime Engagement” de 1999, firmado por su entonces Jefe, General Charles Wilhelm, califica a América Latina como: *“(…) a community of democratic, stable, and prosperous nations . . . served by professional, modernized, interoperable security forces that embrace democratic principles, demonstrate respect for human rights, are subordinate to civil*

⁴⁷United States Southern Command, “Command Strategy 2016. Partnership for the Americas”, 2007. Ver <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1177092386.pdf>

⁴⁸Barry R. MacCaffrey, “A Former CINC Looks at Latin America”, *Joint Force Quarterly*. Spring 1996. Ver http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/jq019609.pdf

authority, and are capable and supportive of multilateral responses to challenge”⁴⁹. Solo el narcotráfico y su poder corruptor aparecen entonces como la única mancha negra en la región capaz de despertar un verdadero interés en Washington.

Las declaraciones finales de las conferencias de Ministros de Defensa del hemisferio, iniciadas en Williamsburg en 1995, muestran un derrotero similar al de los procesos mencionados. Tanto en esta primera reunión como en la realizada en Bariloche en 1996, los temas centrales para el Pentágono fueron el control civil de las FF.AA, la consolidación democrática, la solución de los diferendos limítrofes, la formación de especialistas civiles para la Defensa, una participación más activa de los militares latinoamericanos en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, el logro de una mayor transparencia en los gastos de defensa y la cooperación regional para luchar contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. A partir del encuentro realizado en Cartagena en 1998, y con más fuerza en Manaus en el año 2000, Washington mantiene estos mismos temas de alcance hemisférico en la agenda de ambas reuniones ministeriales, pero pone más el énfasis en la necesidad de luchar contra las tres amenazas transnacionales previamente citadas. En Manaus, pide además el respaldo regional al entonces naciente Plan Colombia.

La primera conferencia de Ministros de Defensa realizada con posterioridad al 11/9 tuvo lugar en Santiago de Chile en 2002. En esta ocasión, el entonces Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, trajo a la mesa temas que respondían a las prioridades estratégicas globales de Estados Unidos: la lucha contra el terrorismo internacional, la necesidad de que los estados controlen sus territorios para superar los problemas que surgen de las “áreas no gobernadas” y el pedido de apoyo a los países de la región para lo que sería la intervención militar de Estados Unidos en Irak en marzo de 2003. En la reunión de Quito de 2004, Washington procura avanzar con una agenda cada vez más específica en la que sobresalen la evolución del narcotráfico hacia formas más

⁴⁹ Charles E. Wilhelm, (General), United States Marine Corps, Commander-In-Chief, United States Southern Command, Statement before the House Committee on Government Reform, Subcommittee On Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, Washington, DC, February 15, 2000. Ver <http://www.ciponline.org/colombia/032304.htm>

sofisticadas y peligrosas de actividad; la pobreza y la exclusión social como factores de turbulencia; el crecimiento de las maras; y el vínculo entre el terrorismo transnacional y los grupos que califica de terroristas en la región, en especial las FARC. Por último, en la conferencia de Managua de 2006, el gobierno de George W. Bush pondrá como “ejemplo” a seguir los niveles de cooperación y coordinación alcanzados entre Estados Unidos y los Ministerios de Defensa y las fuerzas armadas de los países de América Central en temas tan variados como el combate al terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas. También aparecen las primeras críticas al eje Cuba-Venezuela y referencias al potencial de desestabilización regional del armamentismo impulsado por Caracas.

Las cumbres de Presidentes iniciadas en Miami en 1994 son otro indicador del desarrollo de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región, aunque menos manifiesto. Desde Miami hasta la reunión de Quito de 2001, Washington trabaja con una agenda positiva que forma parte de su estrategia global de *enlargement* de la democracia y el mercado. La lectura dominante en esos años es que la seguridad de una región o de un país guarda una estrecha relación con el grado de realización de la democracia liberal y el libre comercio. Esta visión alcanzó su punto más alto en América Latina durante la reunión de Presidentes realizada en Santiago de Chile en 1998. A partir de entonces, y sin renunciar a esta idea, Washington adopta posiciones mucho más específicas sobre las amenazas de la región que afectan su seguridad nacional, particularmente el narcotráfico y el crimen organizado. En un marco de creciente cuestionamiento por parte de varios países al vínculo “virtuoso” entre seguridad-democracia y libre mercado, Estados Unidos prefiere en la Cumbre de Mar del Plata de 2005 adaptarse a la tendencia regional de debatir temas ligados a la pobreza, la generación de empleo y la equidad social, sin abandonar la defensa de las bondades del libre comercio.

Para concluir esta sección, vale citar un párrafo de un reciente ensayo publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos de Estados Unidos que dice lo siguiente: “The fear that extra-hemispheric powers would strategically deny Latin America as a friend of the United States has animated American statesmen since the 19th century. Such fear certainly pervaded the Cold war competition.(...) the challenge now is a highly

combustible blend of poverty, crime, despair, and antidemocratic sentiments with a strong admixture of anti-Americanism. The geopolitical differences between one era and the other could not be more stark. In the Cold War, the problem was both ideological and military. In today's world, it is poverty and social exclusion in its many manifestations, including violence and a propensity for populist authoritarian solutions for the failings of the democratic promise.”⁵⁰ Cuesta encontrar en tan pocas líneas una síntesis tan precisa de los factores que acrecientan el lugar de América Latina como periferia turbulenta a los ojos de Washington.

El núcleo y sus tres periferias: distintas realidades e intereses

Los documentos, declaraciones y estudios analizados dan una idea bastante clara de cómo ha evolucionado el lugar de América Latina para la seguridad de Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría. Dos aspectos principales signan este proceso: a) el tránsito de una agenda dominada por los temas hemisféricos y fundamentalmente positiva a otra predominantemente negativa y específica, en particular a partir de la década de 2000, y más aun luego del 11/9; b) la división de la región en tres geografías que siguen un orden decreciente de preferencia: i) México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela; ii) la región andina que integran Bolivia, Ecuador y Perú; y iii) el área formada por la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Estas tres periferias tienen límites porosos y están en parte superpuestas por temas que las atraviesan, en especial las dos primeras.

A su vez, la primera periferia tiende a ser separada en tres segmentos que van del más nítido (la frontera sur de México) hasta el más difuso (las fronteras sur de Colombia y Venezuela) pasando por un espacio intermedio que incluye a América Central y el Caribe. Este vasto territorio engloba la misma geografía sobre la que se asentó la concepción estratégica conocida como “Lago americano” o “Mediterráneo americano” que orientó la política de Washington hacia América Latina y el Caribe desde mediados

⁵⁰Gabriel Marcella, American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment, Strategic Studies Institute, September 2007. Disponible en <http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>

del siglo XIX hasta 1933, cuando comienza la política de los “Buenos Vecinos” (Ver en anexos Figura I)⁵¹. Como entonces, este mismo espacio hoy adquiere un interés estratégico cada vez más un alto para Estados Unidos. El analista John Cope, así lo demarca en un artículo publicado en 2006: “(...) *a distance roughly equal to the depth of Canada encompasses Mexico, the Caribbean archipelago, the mainland in Central America, and northern South America. This is a zone marked today by relatively weak democratic governance; violent crime; public forces unable to police their sovereign territory fully, resulting in porous borders, coastlines, and ungoverned spaces; and serious transnational problems (such as smuggling, weather, and environment) that threaten these countries as well as the United States*”⁵². (Ver Figura II en los anexos).

La significación de esta primera periferia para la seguridad de Estados Unidos se expresa en la creación de dos instituciones de gran importancia que se ocupan de de ella en gran parte: el Departamento de la Seguridad Interior (Department of the Homeland Security, marzo 2003)⁵³ y el Comando Norte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (abril 2002). Las áreas de responsabilidad de ambas instituciones son el territorio continental de Estados Unidos, Canadá, México y el Caribe. Específicamente, la constitución del Comando Norte redujo el espacio jurisdiccional del Comando Sur a Centroamérica, Puerto Rico, Guantánamo-Cuba y América del Sur.

La segunda periferia de preferencia para Estados Unidos es la región andina, que se superpone al norte con la porosa frontera sur de la América Latina del Norte “extendida”. Integrada por Bolivia, Ecuador y Perú, su relevancia tradicional para

⁵¹Las principales preocupaciones de esta concepción estratégica se concentraron predominantemente, a veces exclusivamente, en el Caribe. Sobre esta concepción, ver John Child, “Latin American: Military-Strategic Concepts”, *Air Force University Review*, September-October 1976.

⁵²John Cope, “A Prescription for Protecting the Southern Approach”, *Joint Force Quarterly*, Issue 42, 3rd Quarter, 2006, p. 18.

⁵³La tarea principal del Departamento de Seguridad Interior es la coordinación de las actividades de veintidós de agencias federales ligadas a tareas de seguridad, inteligencia, control aduanero y migratorio. Tiene desplegado en el exterior dos mil agentes y cuenta con un presupuesto de 110.000 millones de dólares anuales.

Washington por la cuestión del narcotráfico se ha incrementado recientemente por sus recursos energéticos y por el acceso al gobierno en los dos primeros países de fuerzas sociales que definen gran parte de su acción política en oposición a Washington. Por último, la tercera periferia, que corresponde a Brasil y los países del Cono Sur, es un área de influencia del núcleo en una situación de tránsito aun ambigua hacia nuevas formas de vinculación con Washington. El menor interés relativo del centro en esta periferia se debe a su mayor lejanía geográfica y bajo nivel de amenazas a la seguridad del núcleo.

La primera periferia: creciente atracción y alto interés.

En el territorio de la primera periferia, cuatro países “atraen” especialmente a Estados Unidos por turbulencias de distinta naturaleza: México, Colombia, Cuba y Venezuela. El primero de ellos es un caso ejemplar de creciente relevancia estratégica para Washington por factores ajenos y propios. En efecto, los atentados del 11/9 produjeron una modificación profunda de la situación estratégica de América del Norte, a la que México pertenece. Como señala Raúl Benítez Manaut: “ (...) *In the 90s priorities were in consolidating NAFTA and in its being successful for the U.S., Canada, and Mexico. Security was defined principally in guaranteeing commerce. Nevertheless, NAFTA does not include elements of cooperation in security and defense. Immediately after the attacks, the United States sought the immediate collaboration in homeland security from Canada and Mexico mainly to prevent terrorist from entering U.S. territory*”⁵⁴.

Este cambio de la situación estratégica de América del Norte luego del 11/9 está claramente expresado en un importante documento de la *Task Force* que reunió en 2005 el *Council on Foreign Relation* de Nueva York. El trabajo propone avanzar de manera decidida en la formación de un “perímetro de seguridad común” entre Canadá, Estados Unidos y México para antes de fines del 2010. A ese fin, recomienda la estandarización

⁵⁴ Raúl Benítez Manaut, “Mexico’s Security Dilemma. Between Nations, North America and Latin America: The Labyrinth of Solitude”. Ver <http://www.ndu.edu/inss/symposia/whs2006/benitezpaper.pdf>

de las políticas de control aduanero y migratorio, la mejora en común de la infraestructura en las fronteras, la coordinación de la lucha contra el narcotráfico, el tráfico ilegal de personas y el terrorismo, el fortalecimiento de la cooperación militar entre Estados Unidos y México, el incremento del intercambio de inteligencia militar y policial y la articulación de políticas en común en materia energética⁵⁵. En un sentido similar, el actual Jefe del Comando Norte, General Victor Renuart, subrayó la necesidad de cooperar activamente con México para “optimizar el control de las amenazas” a la seguridad nacional de Estados Unidos que surgen del narcotráfico, el crimen organizado y los ataques a la infraestructura petrolera por parte de terroristas transnacionales y de grupos radicales mexicanos⁵⁶.

Las recomendaciones y opiniones citadas no solo muestran la revalorización estratégica de México por ser un vecino desde donde pueden infiltrarse terroristas, en parte a través de las migraciones ilegales. También ponen de manifiesto la preocupación de Estados Unidos por un territorio crecientemente turbulento como consecuencia del notable incremento del crimen organizado y del narcotráfico en el país⁵⁷. México vive actualmente la mayor ola de violencia interna de su historia, con la excepción de los períodos bélicos. Ya en 2002, un informe de la UNESCO lo situaba entre las primeras cuatro naciones del mundo con más secuestros y asesinatos⁵⁸. Junto a Colombia es uno de

⁵⁵ “Creación de una comunidad de América del Norte”, Declaración de los presidentes del Grupo de Trabajo independiente sobre el futuro de América de Norte, Patrocinado por el Council on Foreign Relations, en asociación con el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y el Canadian Council of Chief Executives, 2005. Ver http://cepea.cerium.ca/IMG/pdf/chairmans_statement_sp.pdf

⁵⁶ The Message Board, News from CHDS-NDU, May-Aug 2007, United States of America. Ver <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/May-Aug07News.pdf>

⁵⁷ El factor de vecindad geográfica también fue clave en los años de la Guerra Fría para determinar el alto valor estratégico de México para Estados Unidos. Como señala Mario Ojeda: “México cae dentro del perímetro geográfico que ha sido clasificado como el “imperativo categórico” para la defensa de los Estados Unidos. Este perímetro incluye la parte norte de América y la región del Caribe, y se le tiene como el de máxima jerarquía dentro de la escala de prioridades del sistema defensivo norteamericano”. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México D.F., El Colegio de México, 1976, p. 92.

⁵⁸ Para profundizar sobre la creciente ola de violencia en México y América Central, ver: Miguel Díaz, “La otra guerra que Washington no está ganando”, Real Instituto Elcano,

los dos países considerados por la Sociedad Interamericana de Prensa como más peligroso para el ejercicio del periodismo⁵⁹. La lucha contra el narcotráfico lanzada por el Presidente Calderón en el año 2007 ha derivado en miles de asesinatos a estilo de la mafia con tiros de gracia en la cabeza y mutilaciones y mensajes macabros junto al cuerpo de las víctimas⁶⁰. Un reciente informe de la ONU señala que dos jóvenes menores de 14 años mueren diariamente en el país por hechos de violencia⁶¹. Desde 2006, esta espiral de violencia ha sido acompañada de ataques explosivos contra gasoductos y oleoductos llevados a cabo por el reaparecido Ejército Popular Revolucionario, una organización guerrillera activa en el país durante la década de 1960.

Por cierto, este fenómeno no responde solo a factores endógenos ya que existen fuerzas externas que lo agudizan y lo hacen más difícil de enfrentar. Por un lado, el narcotráfico y el crimen organizado mexicanos son parte de una densa red transnacional altamente integrada y dinámica. Todos los expertos en cuestiones de narcotráfico señalan que la crisis de los grandes cárteles de Colombia a mediados de los '90 ha sido sucedida por el ascenso de los cárteles mexicanos que hoy ocupan el primer lugar entre las organizaciones de narcotraficantes en el continente americano. Estos grupos criminales, en particular los cárteles de Tijuana y del Golfo, se encargan de introducir la droga colombiana en territorio estadounidense y son responsables del gran aumento de la violencia a lo largo de la zona fronteriza con Estados Unidos⁶². Por otro lado, este país

ARI 27, 15 de marzo de 2007. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTENT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+27-2007

⁵⁹Adam Thomson, "Mexico hit by drug-fuelled wave of terror", *Financial Times*, May 18, 2007, United Kingdom.

⁶⁰"México vive la mayor ola de violencia de su historia con la guerra entre cárteles de 'narcos", *El País*, 17 de mayo de 2007, España. Ver http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/vive/mayor/ola/violencia/historia/guerra/carteles/narcos/elpepuint/20070517elpepuint_13/Tes

⁶¹Liliana Alcántara, "ONU alerta contra el maltrato infantil", *El Universal*, 19 de abril de 2007, México Ver <http://www.eluniversal.com.mx/primera/28752.html>

⁶²"Aid to Mexico helps U.S., too", *Dallas News Morning News Editorial*, January 21, 2007, United States of America, disponible en www.dallasnews.com. Los estrechos vínculos de los cárteles mexicanos con el crimen organizado en Colombia llevaron al Presidente Calderón a incluir a la cooperación y el intercambio de información con las

contribuye a aumentar los niveles de turbulencia en México y en gran parte de las naciones de esta primera periferia con el consumo de drogas y el flujo hacia el sur de armas livianas y precursores químicos. Asimismo, la actual dureza de la política migratoria estadounidense contribuye indirectamente a fomentar una mayor turbulencia en México al cerrar una válvula de escape histórica a situaciones de pobreza y de exclusión social en el país.

En este marco, todo apunta hacia una mayor integración de las agendas de seguridad de México y Estados Unidos. El ejemplo más contundente de este proceso que conduce a posicionar a México como un país de interés vital para la seguridad de Estados Unidos es el programa Joint Strategy to Fight Organized Crime (ya denominado por los expertos “Plan México”⁶³). El plan es el primer programa externo del Comando Norte y consiste en un paquete de ayuda bianual por un monto de alrededor de mil millones de dólares que provienen del presupuesto de defensa de Estados Unidos. La ayuda prevista comprende el aporte de inteligencia, capacitación y equipos para luchar contra narcotraficantes, pandillas transnacionales y potenciales terroristas. También incluye el mejoramiento de las telecomunicaciones y la capacidad de México para monitorear su espacio aéreo. El plan no permite que tropas de Estados Unidos operen en territorio mexicano, un tema de alta sensibilidad para México, pero constituye una novedad para un país que ha tenido siempre reticencias a aceptar la ayuda de su vecino del norte en cuestiones de seguridad. La adopción conjunta de este plan por México y Estados Unidos implica, además, un reconocimiento tanto de la incapacidad del primer país para afrontar en soledad sus propias turbulencias como de la insuficiencia de la reciente ofensiva conducida por los militares mexicanos contra los traficantes de droga en la zona norte del país⁶⁴.

autoridades de Bogotá entre los principales componentes de su campaña contra el narcotráfico.

⁶⁴ Sobre el denominado “Plan México”, ver Adam Thomson, “US to Launch \$ 1bn ‘Plan Mexico’”, *Financial Times*, October 7, 2007, United Kingdom, disponible en FT.com; y Jorge Luis Sierra, “La sinergia militar con EU”, *El Universal*, 12 de octubre de 2007, México, disponible en EL UNIVERSAL.com.mx .

Por su parte, Colombia atrae el interés de Estados Unidos fundamentalmente por turbulencias similares a las de México: el narcotráfico y sus amenazas relacionadas, la violencia interna, el terrorismo y la delincuencia organizada. También existe un interés creciente de Washington en proteger la infraestructura petrolera colombiana de ataques terroristas, incluyendo el uso de recursos militares. Estas turbulencias son de una mayor magnitud que de las de México, pero están más alejadas del territorio del núcleo.

El interés de Estados Unidos por la cuestión del narcotráfico es anterior al fin de la Guerra Fría, aunque se ha acrecentado en la década de 2000 debido al cambio cualitativo experimentado por este flagelo y a la vinculación que Washington establece entre los grupos armados que actúan en Colombia y el terrorismo transnacional de alcance global. El documento citado del Comando Sur de 2006 refleja nítidamente la preocupación de Estados Unidos por la evolución del narcotráfico en el sentido una mayor y mas peligrosa capacidad de acción: “Drug traffickers are constantly developing new means of preventing interference with their illegal narcotics activities. As we modify our tactics, drug producers and traffickers find innovative methods to develop the drugs and alternate trafficking routes. The drug traffickers of yesterday have become much more lethal today, and this trend is expected to continue... Narco-terrorist... and a number of extremely violent gangs do not operate within traditional nation-states boundaries. They live among and terrorize the populace, and take advantage of ungoverned and under-governed spaces across the hemisphere”⁶⁵.

Esta descripción del narcotráfico y sus amenazas relacionadas excede a Colombia, pero el país sigue siendo el epicentro del problema en la región. Es un caso ejemplar del tipo de periferia turbulenta que reúne imperialismo defensivo con imperialismo por invitación, ya que llama a la intervención del centro en un contexto en el que las elites colombianas se han mostrado cada vez más dispuestas a colaborar con Washington. Las expresiones más visibles de esta simbiosis son los planes Colombia I y Patriota y la

⁶⁵ *Op cit*, p. 9.

ampliación del personal de la embajada de Estados Unidos en Bogotá a una cantidad de funcionarios solo superada por Bagdad⁶⁶.

El Plan Colombia fue aprobado por el Congreso de Estados Unidos a fines del 2000 en el último tramo de la administración Clinton y con mayoría Republicana en ambas Cámaras. Diseñado como un programa plurianual (2001-2007) de asistencia militar (75%) y económica (25%) por un monto de 700 millones de dólares anuales, también contempló el envío a Colombia de 900 asesores militares y contratistas del Pentágono. En sus orígenes, el Plan excluyó el uso de equipamiento militar para combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y a los grupos paramilitares denominados Autodefensas Unidas de Colombia (AU)⁶⁷. Por pedido de la Casa Blanca, el Congreso levantó esta prohibición a mediados de 2002 y autorizó el incremento de la cantidad de asesores y contratistas del Pentágono a 1400 efectivos⁶⁸. Con ello, Colombia se convirtió en el segundo país receptor de entrenamiento militar, solo superado por Irak luego de la invasión de 2003. Actualmente, el Congreso estadounidense analiza la posible aprobación de un Plan Colombia II con fuertes presiones por parte de la mayoría Demócrata para reducir el monto de la ayuda militar e incrementar el porcentaje de asistencia económica y humanitaria. Por otra parte, las Fuerzas Armadas de Colombia, con el respaldo logístico y de inteligencia de Washington, llevaron a cabo entre 2003 y 2006 el denominado Plan Patriota destinado a atacar con 15.000 efectivos militares las posiciones de las FARC en el Sur del país, considerado su reducto histórico y el más importante junto a la zona de Cauca

⁶⁶ Ver Juan Gabriel Tokatlian, “Las Relaciones Estados Unidos-América Latina: La sombra del proconsulado”, En Cartografías del Poder. Hegemonía y Respuestas. Anuario CIP 2005. CIP-Icaria, Barcelona, 2005. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/relaciones%20EEUU-America%20Latina.pdf>

⁶⁷ En 2001, Estados Unidos incluyó a estas tres organizaciones en su lista de grupos terroristas. La Unión Europea y Canadá siguieron el mismo camino en 2002.

⁶⁸“El Cincuenta Por Ciento Del Dinero Norteamericano Para El Plan Colombia”, *El Tiempo*, 20 de junio de 2003. Ver <http://www.labournet.net/world/0307/colomb2s.html>

Cuba y Venezuela son los otros dos casos principales de turbulencias en la primera periferia del núcleo que combinan alto interés con baja expansión estadounidense. A diferencia de México y Colombia, la amenaza de ambos países a la seguridad del centro proviene fundamentalmente de la rebeldía subalterna y no de fuentes transnacionales o del debilitamiento de la soberanía interna. El desafío a Estados Unidos tiene fuertes componentes ideológicos y se sustenta en la práctica en la capacidad de los gobiernos de Cuba y Venezuela de movilizar recursos internos para resistir las acciones directas del centro. Además, y a diferencia de los años de la Guerra Fría, Washington no encuentra territorios en América Latina ni fuerzas locales dispuestas a formar una frontera de oposición, tal como pudo hacerlo en Honduras para enfrentar al sandinismo en los años '80. Tampoco tiene espacio político para armar o financiar una fuerza de intervención por delegación⁶⁹. Venezuela, por su parte, posee un alto valor estratégico para Estados Unidos en su condición del tercer proveedor de petróleo al mercado estadounidense, luego de Canadá y México y por encima de Arabia Saudita⁷⁰.

La capacidad de resistencia de estos estados obliga al centro a intervenir solo de manera indirecta, aunque continua, apelando a la oposición verbal, el financiamiento de fuerzas de oposición, las operaciones de inteligencia y diversos tipos de sanciones diplomáticas o económicas. Veamos algunos ejemplos: el gobierno de George W. Bush creó el 18 de agosto de 2006 una dirección especial de inteligencia sobre Cuba y Venezuela en el ámbito de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)⁷¹. En el caso de

69 Las dificultades señaladas son datos de la realidad. Más ambigua es la actual disposición de Estados Unidos a embarcarse en este tipo de intervenciones indirectas.

70 Estados Unidos importa alrededor de 12 millones de barriles diarios de petróleo, esto es, el 60% de sus necesidades totales. Canadá, México y Venezuela le exportan 2,0, 1,6 y 1,3 millones de barriles diarios, respectivamente. Ver International Energy Annual, Reported Released June-October 2007, Energy Information Administration e International Energy Annual, Reported Released June-October 2007, PAD District Imports by Country of Origin Energy Information Administration. <http://www.eia.doe.gov/iea/overview.html>

http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcp_a2_r30_ep00_ip0_mbbldpd_m.htm

71 La DNI fue instituida luego del 11-9 con el propósito de coordinar las tareas de las 16 agencias de inteligencia civil, militar y de seguridad de Estados Unidos. Hasta ese momento solamente Irán y Corea del Norte poseían este tipo de direcciones especiales. Las otras direcciones son temáticas: contrainteligencia, contraterrorismo y

las relaciones bilaterales con Cuba, Estados Unidos ha mantenido tras el fin de la Guerra Fría un alto nivel de confrontación con el gobierno cubano y el embargo unilateral sobre la isla impuesto en febrero de 1962 por el Presidente John F. Kennedy. Más recientemente, el gobierno de George W. Bush endureció este embargo al prohibir el envío de remesas desde el territorio estadounidense a Cuba e imponer una veda para viajar desde y hacia Estados Unidos, incluyendo a los parientes de los familiares exiliados. A diferencia del caso cubano, la fuerte interdependencia energética entre Venezuela y Estados Unidos, limita la capacidad de Washington para recurrir al bloqueo o a las sanciones económicas amplias contra el gobierno venezolano⁷². Más aún, esta situación ha perneado una relación conflictiva de fuertes dosis de pragmatismo bilateral en el manejo de dos asuntos fundamentales: petróleo y finanzas internacionales⁷³.

contraproliferación. Ver David McKeeby, “Integrar inteligencia es esencial para la defensa, dice Negroponte. Director Nacional de Inteligencia delinea amenazas a la seguridad de Estados Unidos.”, Servicio Noticioso, 23 de febrero de 2006. <http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2006/Feb/23-971033.html>

⁷²Sobre el lugar que ocupa Venezuela en la matriz de importación de crudo de la economía estadounidense y los impactos negativos que tanto para Washington como para Caracas tendría una ruptura de esta relación económica ver Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate United States Government Accountability Office, GAO, June 2006, “Energy Security Issues Related to Potential Reductions in Venezuelan Oil Production”, GAO-06-668, disponible en, <http://www.gao.gov/new.items/d06668.pdf>. Entre otros aspectos, el informe destaca que Venezuela es el octavo productor de petróleo del mundo, que abastece más del 11% del petróleo que consume Estados Unidos y que la empresa estatal venezolana Petróleos de Venezuela S.A. controla directa o indirectamente 9 grandes refinerías en territorio estadounidense y 14 mil gasolineras o estaciones de servicio CITGO (Cities Service Company-GO). Subraya que las refinerías existentes en Estados Unidos, en gran medida controladas por PDVSA, son claves para el procesamiento de un petróleo crudo como el venezolano. No obstante, advierte que tanto China como Brasil avanzan en la construcción de este tipo de plantas con lo cual podrían constituirse en los próximos años en importantes mercados para Venezuela.

⁷³Para más detalles sobre este vínculo pragmático, ver Jorge I. Domínguez, “Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina. Entre la ideología y el pragmatismo”, *Foreign Affairs en Español*, Octubre- Diciembre 2007. El autor también menciona los acuerdos pragmáticos que han signado la relación Cuba-Estados Unidos en materia de seguridad, principalmente en el entorno de la base de Guantánamo y en el Estado de la Florida.

En este marco, Washington ha respondido a la estrategia de oposición de Hugo Chávez con sanciones de alcance limitado, a diversas formas de diplomacia coercitiva y a técnicas disuasivas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: a) la definición del gobierno de Chávez como una “fuerza negativa” en la región; b) la rápida aceptación, aunque no el reconocimiento formal, del breve gobierno de facto encabezado por Pedro Carmona tras el frustrado golpe de Estado contra Hugo Chávez en abril de 2002⁷⁴ ; c) la incorporación a partir de 2004 por parte del Comando Sur de referencias a la Isla Margarita como zona sospechada de ser un reducto de la actividad de grupos ligados al financiamiento del terrorismo fundamentalista (en especial de la organización libanesa Hezbollah aliada de Siria e Irán); d) las presiones sobre Israel (2004) y Brasil (2006) para que desistieran de firmar acuerdos de cooperación en el área militar con Caracas⁷⁵; e) la realización en 2005 de la más importante maniobra aeronaval de Estados Unidos en el Caribe desde 1962, con la participación de unidades navales y medios militares del Reino Unido y Holanda; f) el embargo de armas, piezas y repuestos de uso militar para las Fuerzas Armadas y de seguridad de Venezuela en 2005 y activas gestiones para sumar a esta política restrictiva a países de Europa Occidental; y g) la “descertificación” de Venezuela por parte del Departamento de Estado en 2006 debido a que considera que el gobierno de Hugo Chávez no colabora en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo⁷⁶.

⁷⁴ Esta posición no fue acompañada por ningún otro país del Hemisferio Occidental. Luego del golpe, Chávez acusó a Estados Unidos de financiar a grupos venezolanos que lo planearon y ejecutaron.

⁷⁵ Este ejercicio diplomático derivó en la no participación de firmas israelíes en la modernización de aviones de combate F-16 de la Fuerza Aérea venezolana y en la cancelación de la venta de aviones de ataque a tierra Super Tucano de la empresa Embraer de Brasil.

⁷⁶ La certificación o descertificación son términos utilizados por el Departamento de Estado en su práctica anual de listar los países que cooperan o no con Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, claro está siempre desde la óptica de Washington. En el caso de Venezuela, la descertificación se ha complementado con crecientes referencias al papel que el país jugaría como puerto de salida de la droga colombiana hacia Europa. Por su parte, el gobierno de Hugo Chávez rescindió en agosto de 2005 los derechos de la Drug Enforcement Administration (DEA) para operar en el territorio y el espacio aéreo y marítimo venezolanos. El argumento utilizado por el gobierno de Chávez fue que tenía razones para sostener que funcionarios de la DEA

La América del Sur “reducida”: los Andes y el Cono Sur.

El territorio de América del Sur, excluidas Colombia y Venezuela, puede dividirse en dos periferias distintas desde la óptica de los intereses de seguridad de Estados Unidos: la región andina y el Cono Sur. La primera, integrada por Bolivia, Ecuador y Perú, atrae la atención de Washington por el narcotráfico, la energía y las fuerzas populistas que en ella se desenvuelven. La segunda, formada por la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, es apenas mencionada en los documentos y estudios originados en las agencias de defensa y de seguridad de Estados Unidos, salvo por la “Triple Frontera” y la energía que se basa en los biocombustibles. El interés de Washington por los recursos naturales de esta tercera periferia, en especial los de la región amazónica y del acuífero guaraní, es todavía más una fuente de especulaciones que un juicio fundado en la evidencia.

a) Los Andes al sur de Colombia y Venezuela

El problema de las drogas hizo que Estados Unidos mantuviera sus ojos puestos en la región andina luego del fin de la Guerra Fría y que prestara creciente ayuda a sus países para luchar contra el narcotráfico. El agravamiento de este problema lo llevó en la década de 2000 no solo a la puesta en práctica del Plan Colombia sino a su expansión mediante la así llamada “Iniciativa Antinarcóticos para la Región Andina”. En 2001, el Congreso aprobó una partida de 676 millones de dólares para este programa, de los cuales 380 fueron asignados a Colombia y el resto principalmente a Perú, Ecuador y Bolivia⁷⁷. Por medio de esta iniciativa también se redujeron las limitaciones previamente establecidas sobre el número y las actividades de los contratistas civiles estadounidenses, permitiéndoles portar y usar armamento militar considerado necesario, según el gobierno de Estados Unidos, para la seguridad de las personas y de los equipos utilizados durante las misiones de fumigación de cultivos. Asimismo, Washington tuvo un papel

estaban reuniendo información de inteligencia para asesinarlo con el propósito de terminar la Revolución Bolivariana.

⁷⁷ Los otros países incluidos son Brasil, Panamá y Venezuela.

determinante en la elaboración en 2001 del “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”. Aunque fue presentado como una iniciativa de los países andinos, el plan no hizo más que recoger las visiones y propuestas estadounidenses para combatir el narcotráfico⁷⁸.

En promedio, el 70% de los fondos asignados a la Iniciativa Antinarcóticos para la Región Andina se han utilizado para asistencia militar y de seguridad en tanto que el porcentaje restante se destina al desarrollo económico y la ayuda social. En 2006, Perú, Bolivia y Ecuador recibieron 98, 66 y 17 millones de dólares, respectivamente. Estas cifras muestran un descenso importante en comparación con los montos de 2005, año en Perú, Bolivia y Ecuador percibieron en este orden 115, 90 y 25 millones de dólares⁷⁹. En gran medida, este recorte se debe a que el Departamento de Estado incluyó en el programa una partida de 65,7 millones de dólares que fueron destinados al “Programa de Seguridad de Vuelos Críticos” con el objeto de reparar más de 200 aviones y helicópteros empleados en la lucha contra el narcotráfico⁸⁰. Entre 2000 y 2007, Estados Unidos invirtió en el Plan Colombia, en la Iniciativa Antinarcóticos para la Región Andina y otros programas menores aproximadamente 8.000 millones de dólares. Para entender la dimensión de esta cifra, vale señalar que la ayuda militar y económica estadounidense a Pakistán, un socio clave en la lucha contra el terrorismo fundamentalista, fue de 11.000 millones de dólares durante el mismo período⁸¹.

La periferia andina también despierta la atención de Estados Unidos por sus importantes recursos energéticos, si bien no con la misma intensidad que en el caso de la primera periferia donde se encuentran su segundo y tercer proveedor de petróleo (México y Venezuela) y su mayor proveedor de gas licuado, Trinidad y Tobago, con alrededor del

⁷⁸ Ver Francisco Leal, *op. cit.* p. 13.

⁷⁹ ¿Qué está pasando en Washington?, 7-18 de febrero de 2006, Colombia Programs, The Center for International Policy's. <http://www.ciponline.org/colombia/060218quee.htm>

⁸⁰ Ver Plan Colombia and Beyond: Aid to Latin America in the 2007 request, Ver <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000212.htm>

⁸¹ “EU tendrá que revisar ayuda a Pakistán: Condoleezza Rice”, *La Jornada*, 4 de noviembre de 2007, México.

75% del total de las importaciones estadounidenses de ese producto. Sin embargo es muy probable que los próximos años se produzca un retroceso en los niveles de producción y exportación de crudo por parte de países como Canadá y México. En este escenario, la principal alternativa que se le presenta a Estados Unidos en los próximos veinte años es depender aún más de los flujos de energía provenientes de Medio Oriente o reforzar los niveles de inversión en América Latina (básicamente en Venezuela y en menor medida Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia)⁸². Un proceso semejante y tal vez más agudo, se daría en materia de importaciones de gas dada la disminución que se espera de las exportaciones de Canadá y la excesiva dependencia estadounidense de los embarques de ese combustible desde Trinidad y Tobago⁸³. Así, Venezuela, Bolivia y Perú aparecen como actores importantes en materia de futura provisión de gas a Estados Unidos⁸⁴.

Finalmente, la oposición que surge de gobiernos de la periferia andina (excluidas Colombia y Venezuela) atrae mucho menos a Estados Unidos que las que provienen de Cuba y Venezuela. Esta baja atracción relativa se refleja en acciones indirectas y en un alto nivel de pragmatismo. En efecto, Estados Unidos adoptó una posición de neutralidad en las elecciones presidenciales que ganaron Evo Morales y Rafael Correa en Bolivia

⁸² El flujo de productos petroleros desde Colombia a Estados Unidos en 2006 alcanzó un promedio de casi 160 mil barriles diarios, con una tendencia levemente superior para 2007. Los embarques desde Perú hacia Estados Unidos durante 2006 fueron de 45 mil barriles diarios y las proyecciones para 2007 llegan hasta los 100 mil barriles (un aumento de más del 100%). Con respecto a Ecuador, el año 2007 muestra un flujo decreciente en relación con 2006. International Energy Annual, June-October 2007, Energy Information Administration. Disponible en <http://www.eia.doe.gov/iea/overview.html> y http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcp_a2_r30_ep00_ip0_mbbldpd_m.htm

⁸³ Sobre la creciente relevancia estratégica de América Latina para Estados Unidos en materia de seguridad energética, ver Arturo Valenzuela, *The United States and Latin America: Security and Energy*, Aspen Institute, 2007, disponible en <http://www.aspeninstitute.org/atf/cf/%7BDEB6F227-659B-4EC8-8F84-8DF23CA704F5%7D/cpValenzuela.pdf>; David Goldwyn, U.S. Seeks Energy Security Through International Partnerships, *The State Department's Electronic Journal Series Economic Perspectives*, July 2006, disponible en http://lugar.senate.gov/energy/hearings/pdf/060622/Goldwyn_Testimony.pdf; y Richard Lugar, *Energy Security IS National Security*, disponible en <http://lugar.senate.gov/energy/security>.

(2005) y Ecuador (2006), respectivamente⁸⁵. En ambos casos, el Departamento de Estado ha insistido en que es posible y deseable mantener canales de diálogo, a diferencia de lo que acontece con Cuba y Venezuela⁸⁶.

Además, cuando la oposición emana de un Estado débil y con riesgo de polarización y fractura, como es el caso de Bolivia, Washington ha preferido adoptar una posición de no confrontación y delegar el manejo de situaciones críticas a gobiernos que pertenecen a la tercera periferia o actores privados estadounidenses. Esta política ha sido particularmente clara a partir del segundo gobierno de George W. Bush; en lugar de oponerse al gobierno de Evo Morales, Washington ha continuado transfiriendo fondos a Bolivia para la lucha contra el narcotráfico, ha preservado las preferencias arancelarias para productos bolivianos acordadas en la “Andean Trade Preference Act”⁸⁷; ha mantenido la ayuda humanitaria para hacer frente a desastres naturales como los provocados por la corriente del Niño; y ha certificado a Bolivia como país que coopera en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico⁸⁸. También ha declarado que está dispuesto a “respetar” las políticas del gobierno boliviano sobre la hoja de coca, que privilegia la negociación con los grupos dedicados a su cultivo y el uso de métodos manuales de erradicación en contraposición a las prácticas de fumigación y fuerte militarización de estas tareas⁸⁹. En el caso de Ecuador, Estados Unidos también ha proseguido con la transferencia de fondos para la lucha contra el narcotráfico, las preferencias arancelarias y la certificación en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Finalmente, Estados Unidos dejó en manos de Brasil y España las negociaciones con Bolivia a partir de la decisión del gobierno de Evo Morales de poner en práctica la

⁸⁵ En cambio, se opuso a la candidatura presidencial de Daniel Ortega en Nicaragua, un país de la primera periferia, en 2006.

⁸⁶ Hugo Alconada Mon, “Productivo diálogo entre Bush y Cristina Kirchner”, *La Nación*, 31 de octubre de 2007, Buenos Aires. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/EdicionImpresa/politica/nota.asp?nota_id=958056

⁸⁷ Este programa fue creado en 1991 para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

⁸⁸ A pesar de esta certificación, Washington no renovó en 2006 los programas conjuntos de lucha contra el terrorismo. Ver “Para Evo, no habrá más sometimiento de sus militares a Washington”, *Página 12*, 7 de marzo de 2007, Buenos Aires.

⁸⁹ *El Diario*, 14 de febrero de 2007, Bolivia.

ley de nacionalización de hidrocarburos que había sido aprobada por el Congreso boliviano en 2005. Sin duda, esta política de bajo perfil se vio facilitada porque la matriz energética boliviana está débilmente ligada a Estados Unidos: Bolivia no le exporta energía y es muy baja la presencia de empresas petroleras estadounidenses en el país. Esta situación contrasta con el peso decisivo de empresas como Petrobras de Brasil, Repsol de España, Total de Francia y British Gas y Shell de Reino Unido⁹⁰.

El pragmatismo de Washington tiene sus correlatos en La Paz y Quito, a pesar del fuerte tono de oposición verbal a Estados Unidos que prevalece en ambas capitales. Rafael Correa no revocó el arrendamiento vigente hasta 2009 de la base militar estadounidense en Manta, aunque advirtió que no sería renovado⁹¹. Al mismo tiempo, ha apelado a las vías diplomáticas para limitar el impacto de políticas ligadas al Plan Colombia en territorio ecuatoriano: el traslado de actividades de narcotraficantes desde Colombia a Ecuador y la penetración creciente de miembros de las FARC en busca de lugares de descanso y aprovisionamiento como así también de fuerzas militares colombianas empeñadas en tareas de persecución. Por su parte, el Vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera, realizó varios viajes a Washington para profundizar las relaciones de cooperación y complementación de Bolivia con Estados Unidos tanto en materia económica como en aspectos específicos de la lucha contra el narcotráfico⁹².

b) *La Tercera Periferia: Brasil y el Cono Sur*

⁹⁰ La política de nacionalización y renegociación de los contratos petroleros llevada adelante por Bolivia desde el año 2006 afectó particularmente a las empresas de estos tres países y, en especial, a Petrobras por su condición de principal inversora externa en la economía boliviana.

⁹¹ La base de Manta, también conocida como Base Aérea Eloy Alfaro, fue inaugurada por la Fuerza Aérea ecuatoriana el 24 de octubre de 1978. En el año 1999, Estados Unidos y Ecuador firmaron un acuerdo que permite al primer país contar con hasta 475 efectivos militares estadounidenses en la base. Manta es usada por el Comando Sur para realizar principalmente operaciones contra los traficantes de cocaína.

⁹²“García Linera recordó a Washington que las preferencias arancelarias no son gratuitas”, *Bolpress*, 14 de septiembre de 2006, Bolivia.

La tercera periferia, como quedó dicho, atrae menos la atención de Washington en materia de seguridad por dos razones básicas. Primero, sus turbulencias tienen un bajo impacto en la seguridad del centro, tanto por la distancia como por su magnitud. Aunque importante, el grado de turbulencia de esta periferia es hasta hoy menor al de las dos primeras. Segundo, no hay en este espacio gobiernos que desarrollen estrategias de oposición a Washington. El caso más ambiguo fue el de la Argentina bajo el gobierno de Néstor Kirchner. Su oposición a Estados Unidos, más simbólica que real, estuvo más dirigida al ámbito interno que al gobierno de Bush. Además, y por intereses propios y de largo plazo, la Argentina cooperó activamente en los temas de la agenda bilateral considerados vitales por Estados Unidos: lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y oposición a la proliferación nuclear horizontal. El nuevo gobierno presidido por Cristina Fernández de Kirchner seguramente mantendrá esta misma política como así también sus relaciones pragmáticas con los gobiernos sudamericanos que se oponen a Washington, pero sin embarcarse en políticas que obstaculicen sus vínculos con Occidente.

Además, la tercera periferia cuenta con un país de la dimensión de Brasil que puede jugar un papel destacado en favor de la estabilidad de la América del Sur “reducida”. A pesar de que este país está fuertemente atravesado por algunas de las principales cuestiones que entran en el paquete de las turbulencias periféricas, las menciones a Brasil tanto en documentos oficiales como en discursos y artículos de opinión producidos en Estados Unidos obedecen casi exclusivamente a su *status* de potencia emergente. Por ejemplo, en su importante discurso “Transformational Diplomacy” del 18 de enero de 2006, Condoleezza Rice dijo lo siguiente: “*To advance transformational diplomacy, we are and we must change our diplomatic posture. In the 21st century, emerging nations like India and China and Brazil and Egypt and Indonesia and South Africa are increasingly shaping the course of history*”. (...) “*At the same time, the new front lines of our diplomacy are appearing more clearly, in transitional countries of Africa and of Latin America and of the Middle East*” (...). Más adelante, se

refirió al papel internacional de Brasil del siguiente modo: “(...)we consider Brazil a strong regional partner because of Brazil's leadership, but also a global partner”⁹³.

Los párrafos citados son acaso la mejor síntesis de la disposición de Washington a delegar o compartir con potencias regionales en distintas partes del mundo el manejo de las turbulencias que presentan o pueden presentar los así llamados “transitional countries”. En la América del Sur “reducida”, este papel le cabe a Brasil. En una escala diferente, Chile también aparece crecientemente mencionado como un país que podría desarrollar un papel importante como fuente de consulta para tratar cuestiones políticas y de seguridad en América del Sur. En ocasión del viaje de Condoleezza Rice a Santiago para asistir a la ceremonia de toma de mando de la Presidenta Michelle Bachelet, el Departamento de Estado, por medio de su vocero Justin Higgins, declaró que la relación que Estados Unidos proyecta con Chile “no se agota en el aspecto bilateral sino que también hay la vocación de desarrollar una relación de proyección regional”⁹⁴. En los casos de Brasil y Chile Washington tiene en claro que ninguno de estos dos países comparte necesariamente sus visiones e intereses de seguridad. A pesar de estas limitaciones, tiende a otorgar a Brasilia y Santiago un papel cada vez más relevante en la creación o mantenimiento de un orden regional funcional a sus intereses.

Un papel diferente y más ambiguo es el asignado a Paraguay, un país que mantiene con Estados Unidos una antigua relación de cliente iniciada al comienzo de la Guerra Fría. En la década de 2000, Washington ha puesto más interés en Paraguay por los problemas de la Triple Frontera, el aumento del crimen organizado en el país y la situación crítica de Bolivia a la que se unen los vínculos del gobierno de Evo Morales con Cuba y Venezuela. Esta situación se ha traducido en la apertura de una Oficina Especial del FBI en Asunción y en el apoyo a la Secretaría Nacional Antidrogas de Paraguay para instalar un cuartel para la lucha antidrogas en la ciudad de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, fronterizo con Brasil. Estados Unidos invirtió en este

⁹³ Secretary Condoleezza Rice, Print Roundtable, July 9, 2007, Washington, DC. Ver <http://www.state.gov/secretary/rm/2007/88015.htm>

⁹⁴ Alvaro Vargas Llosa, “El rol que EEUU pretende para Bachelet”, *La Tercera*, 9 de marzo de 2007, Chile.

proyecto casi 500.000 dólares que incluyen la provisión de helicópteros y una pista de aterrizaje. Además, militares estadounidenses también colaboraron en la construcción de pistas de aterrizaje en Salto de Guairá y Coronel Oviedo, dos sitios próximos a Brasil⁹⁵. Las visitas a Asunción de las más altas autoridades estadounidenses en las áreas de la defensa y la seguridad también permiten inferir que Washington tiene en su manga a Paraguay como un país con el que puede contar en la sub-región para desplegar acciones tanto contra los gobiernos y fuerzas sociales que se oponen a sus intereses como contra el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo.

Bases militares y asistencia militar y policial

De acuerdo a lo hasta aquí descrito, no es casual que ya desde fines de la década de 1990, la primera y segunda periferias concentren la totalidad de las bases militares de Estados Unidos emplazadas América Latina y el Caribe y reciban el porcentaje mayor de asistencia militar y policial. En efecto desde el retiro de sus bases de Panamá⁹⁶, el Pentágono siguió dos caminos: por un lado, derivó estas instalaciones militares al Estado de la Florida y Puerto Rico y, por el otro, conservó y modernizó las bases preexistentes en Honduras (Soto Cano), el Salvador (Comalapa) y Cuba (Guantánamo)⁹⁷. Además, arrendó tres nuevas bases en 1999 por un plazo de 10 años: Manta, en Ecuador y Aruba y Curazao en las Antillas Holandesas.

Tanto las bases preexistentes como las arrendadas más recientemente tienen un promedio de 400 militares y contratistas de Estados Unidos. Cabe apuntar que por primera vez en la historia de las relaciones interamericanas Estados Unidos ha extendido su presencia militar permanente a América del Sur con la anuencia de gobiernos de la

⁹⁵ Sobre los intereses de Estados Unidos en Paraguay, ver Esteban Justo de Anchorena, *Estados Unidos-Paraguay. La expansión imperial en la periferia del Cono Sur*, Tesis de Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2007; *Folha de Sao Paulo*, 2 de octubre de 2005; y Oscar Raúl Cardoso, “Un nuevo avance del poder estadounidense”, *Clarín*, 29 de julio de 2006.

⁹⁶ Como parte de los compromisos establecidos por el acuerdo de 1977 entre Estados Unidos y Panamá por la cuestión del Canal, Washington cesó su presencia militar en el país centroamericano a partir del 31 de diciembre de 1999.

⁹⁷ Ver Base Structure Report, Department of Defense, 2005, United States of America.

región. A las bases mencionadas, corresponde agregar los alrededor de 50 efectivos militares emplazados por Estados Unidos en la localidad de Mariscal Estigarribia en Paraguay desde mediados de los años '80⁹⁸.

Es probable que estas bases se extiendan en el futuro próximo. En su informe al Senado sobre la presencia militar de Estados Unidos a escala global presentado en el año 2004, el entonces Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, señaló que tanto en África como en América Latina cabía esperar una mayor cantidad de emplazamientos de bases militares de los tipos “Sitio Adelantado de Operaciones” y “Localizaciones Cooperativas de Seguridad”⁹⁹. Además, afirmó que los intereses nacionales de Estados Unidos podían ser defendidos y alcanzados en América Latina sin el empeño, por el momento, de grandes contingentes militares y de bases denominadas de “Operación Principal”¹⁰⁰.

En igual sentido, un informe especial de la *Rand Corporation* del año 2006, solicitado por el mismo Pentágono, también enfatiza la necesidad de establecer una mayor cantidad de bases en América Latina y el Caribe, particularmente en Ecuador, Panamá y Puerto Rico¹⁰¹. Los motivos esgrimidos son “las recientes dificultades” en Ecuador, Bolivia y Venezuela y la “volatilidad” de la región. Sumado a ello, sostiene que

⁹⁸ Poblada por alrededor de 2000 campesinos, esta localidad dispone de una pista de aterrizaje que fue construida en la década de 1980 y reformada en la siguiente. Con 3.680 metros de largo, la pista tiene capacidad para recibir aviones de gran porte

⁹⁹ The US global posture review, Strategic Comments, IISS, October 2004, United Kingdom.

¹⁰⁰ El Pentágono tiene tres tipos bases militares: 1) Base de Operación Principal; 2) Sitio Adelantado de Operaciones y 3) Localizaciones Cooperativas de Seguridad. Las dos últimas, son instalaciones con una reducida presencia de personal y están básicamente preparadas para funcionar como punto de llegada de fuerzas que Estados Unidos puede desplegar desde su territorio nacional o desde las bases de “Operación Principal”. Estas últimas se caracterizan por la masiva presencia de efectivos y medios militares, por su ubicación en áreas con posibilidad de conflictos armados de alta intensidad y por estar preparadas para proyectar fuerzas hacia otros escenarios.

¹⁰¹ Mahyar A. Amouzegar, Ronald G. McGarvey, Robert S. Tripp, Louis Luangkesorn, Thomas Lang, Charles Robert Roll, Jr., Evaluation of Options for Overseas Combat Support Basing, Prepared for the United States Air Force, Rand Corporation, 2006. Ver http://www.rand.org/pubs/monographs/2006/RAND_MG421.pdf

no cabría descartar un mayor nivel de intervenciones militares para asegurarse los flujos de energía desde la región¹⁰².

El lugar de preferencia de las dos primeras periferias también se aprecia en la ayuda militar y policial de Estados Unidos a América Latina. En el período que abarca todo el año 2005 hasta marzo de 2007, cinco países de América Latina (Colombia, Bolivia, Perú, México y Ecuador) figuran entre los primeros 20 receptores de ayuda militar de los Estados Unidos (Ver cuadro 1).

Por su parte, el monto de la asistencia militar y policial de Estados Unidos a América Latina y el Caribe entre 1997 y 2007 fue de 7.300 millones de dólares. Las cifras anuales pasaron de 249,16 millones en 1997 a 834,32 millones de dólares en 2007. La evolución general muestra un fuerte aumento entre mediados de los años '90 y el inicio de la década de 2000, y una evolución relativamente constante a partir de 2003, con cifras que alcanzan los 800 a 900 millones de dólares¹⁰³. El número de militares, civiles y policías de la región entrenados por Estados Unidos pasó de 13.785 en 1999 a 22.831 en 2003 y 17.008 en 2005¹⁰⁴. Finalmente, es importante señalar que el Comando Sur cuenta en su base central del Estado de Florida con un *staff* permanente de alrededor de 1000 personas, integrado por militares, civiles y contratistas¹⁰⁵. Sus fuerzas de combate superan los veinte mil efectivos en tiempos de paz.

¹⁰² El documento de la Rand Corporation advierte que: “*Potential future operations in South America may be greatly constrained unless additional infrastructure in the region is obtained* (el párrafo figura en negrita en el original) (...) *While the states of South America are relatively stable, the recent difficulties in Ecuador, Bolivia, and Venezuela demonstrate the potential volatility of the region. As with Africa, future U.S. intervention cannot be discounted owing to significant U.S. interests in the region’s oil supply. Although the current combat support infrastructure is sufficient for small-scale operations such as drug interdiction, an expanded combat support presence would facilitate larger-scale operations in the region*”. *Op. cit.*, p. 37.

¹⁰³ Below the Radar. US military programs with Latin America, 1997-2007. Center for International Policy, Cipoline.org, March 2007, United States of America.

¹⁰⁴ *Op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁵ Kathleen T. Rhem, “Stavridis to SOUTHCOM: Display Professional Qualities in All You Do”, American Forces Press Service, Oct. 20, 2006, United States of America. Ver <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=1732>

Cuadro 1

Los quince primeros países beneficiarios del Programa de Operaciones en el Exterior. Solamente, 2005-07 (en miles de millones de dólares)

2005	2006, est.	2007, req.	
1 Irak	Total desconocido, pero sin duda el mayor		
2 Israel	2,202,450	2,257,726	2,340,320
3 Egipto	1,291,325	1,290,123	1,303,095
4 Afganistán	1,153,026	231,115	273,125
5 Colombia	442,125	468,579	462,07
6 Pakistán	340,786	344,444	337,865
7 Jordania	309,45	212,85	210,701
8 Bolivia	42,501	49,406	54,49
9 Polonia	79,022	31,763	32,075
10 Perú	47,813	45,639	45,069
11 Filipinas	38,6	39,478	27,552
12 México	32,786	26,9	26,825
13 Turquía	38,662	19,04	19,401
14 Marruecos	22,114	15,995	16,945
15 Omán	21,635	16,549	16,505

Nota: Este cuadro no incluye la asistencia al presupuesto de defensa; varios países, incluyendo los cuatro del Hemisferio Occidental, reciben mayor asistencia debido a aquella ayuda. Ecuador ha salido de los 15 primeros, debido a una disminución de la ayuda proveniente del Control Internacional de Narcóticos (INC)

Fuente: Latin American Working group Education Fund; Center for International Policy; Washington Office in Latin America. Disponible en [www. Ciponline.org/facts](http://www.Ciponline.org/facts)

Conclusiones.

Como los imperios formales del pasado y todos los estados modernos que alcanzaron el estatus de gran poder, Estados Unidos ha procurado controlar territorios con el propósito de incrementar su seguridad o riqueza, influir en la conducta de otros estados y controlar o ejercer influencia sobre la economía mundial¹⁰⁶. América Latina, menos prioritaria que otras áreas del mundo, pero al mismo tiempo la única región donde Estados Unidos ha ejercido una hegemonía regional efectiva desde fines de la segunda guerra mundial, nunca estuvo al margen de estos tres tipos de objetivos de política exterior. En la óptica de Washington, América Latina siempre fue más importante por

¹⁰⁶ Ver Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981. pp. 23 y 24.

razones de seguridad que económicas, quizás con la breve excepción del primer lustro de la pos Guerra Fría. Más aun, países o parte de América Latina del contorno geográfico más cercano a los Estados Unidos fueron definidas en distintos momentos del siglo XX como áreas de interés vital para la seguridad estadounidense.

Tras el fin de la Guerra Fría y, en especial, del 11-9, la América Latina del Norte “extendida” adquiere cada vez más el carácter de una periferia de seguridad surcada por dos fronteras anti-incursivas de diferente significación para Estados Unidos. La primera, y más importante, es la línea fija, aunque porosa, que separa al núcleo del resto. La segunda es una línea en movimiento que coincide en el sur con el antiguo borde del “Lago americano”. La condición de periferia turbulenta de este espacio geográficamente sudamericano y los fuertes vínculos económicos de Colombia y Venezuela con Estados Unidos tienden a integrar a ambos países a la primera periferia de seguridad del núcleo.

Durante el período estudiado, esta primera periferia sufrió intervenciones militares estadounidenses, tuvo planes específicos, recibió crecientes menciones en los documentos e informes analizados, y se constituyó en un área de competencia o de interés especial para distintas agencias de seguridad estadounidenses. Salvo el caso de Manta en Ecuador, todas las bases de Estados Unidos en América Latina están ubicadas en este territorio. Por su proximidad geográfica al territorio del núcleo, esta periferia no es materia de opción para los intereses de seguridad de Estados Unidos. A pesar de su alta prioridad actual, países como Irak o Afganistán integran una periferia sobre la que Estados Unidos puede decidir o no mantener una presencia continua. La América Latina del Norte “extendida” no le brinda esta posibilidad: es un territorio cada vez mas integrado funcionalmente a los intereses de seguridad del centro. Por cierto, esta integración es parte de un proceso más amplio y profundo de creciente interdependencia económica, social y cultural entre el núcleo y esta primera periferia¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Esta apreciación sobre la expansión del poder de Estados Unidos en la América Latina del Norte también se percibe en Europa. En un reciente trabajo, Wolf Grabbendorf dice: “En realidad, en América Latina se puede observar el impacto de la influencia de Estados Unidos o de la Unión Europea y de una forma casi geográficamente decreciente del Norte hacia el Sur, siendo en esta parte del continente donde más se percibe la impronta

Se dan en este caso todos los factores que se anotan habitualmente para mostrar expansión de poder y de intereses de seguridad metropolitanos: más bases militares y disposición a extenderlas, creación de instituciones que se ocupan específicamente de una sub-región o de países que la integran; asistencia militar y de inteligencia; entrenamiento y capacitación militar; ampliación del aparato militar y diplomático; puesta en práctica de técnicas de diplomacia coercitiva; influencia del centro en la determinación de la agenda de seguridad de la periferia; y , por último, establecimiento segmentado de fronteras anti-incursivas, que operan como mecanismos defensivos frente a las amenazas transnacionales que emergen de la periferia.

Además, esta expansión metropolitana encuentra pocas trabas en Washington porque tiene muchas menos consecuencias re-distributivas sobre la economía de Estados Unidos que el “imperialismo del *free trade*”, cuyo camino ha estado plagado de obstáculos, tanto en el centro como en buena parte de la periferia. Este bajo impacto re-distributivo también posibilita a un tiempo una mayor unidad política en la acción y una mayor autonomía de acción a las agencias que se ocupan de la seguridad estadounidense *vis-a-vis* las encargadas de los temas económicos. Finalmente, la creciente significación del “Nuevo Lago Americano” para la seguridad de Estados Unidos pone de manifiesto la relevancia contemporánea del territorio y de las fronteras, pese a la globalización y al ejercicio de formas de dominación metropolitanas de carácter “informal” o “post-territorial”¹⁰⁸

europaea. Seguramente, los países de América Latina situados más al norte del continente y los que se encuentran el Gran Caribe necesitan adaptarse a las reglas y estándares del modelo de Estados Unidos, tanto como los países de la Europa del Este deben ajustarse a las de la Unión Europea. Por su parte, los países de América del Sur tiene todavía, en cierta manera, el lujo de poder optar por los instrumentos más aceptables y adaptables a su propio modelo de desarrollo”. Wolf Grabbendorf, “América Latina y la Unión Europea: entre erróneas percepciones y buenas intenciones”, en Ricardo Lagos (Comp.), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2008.

¹⁰⁸ Sobre esta última forma de dominación, ver Maier, *op. cit.*, capítulos 5 y 6. Por cierto, el territorio y su control es también fundamental en la periferia, tanto para los gobiernos

En suma, están dadas las condiciones que posibilitan la extensión del poder y los intereses de seguridad de Estados Unidos en la primera periferia. Se reúnen aquí variables típicas del fenómeno de la expansión: asimetría de poder, fuerte temor del centro a las turbulencias periféricas y alto nivel de autonomía de los funcionarios metropolitanos que se ocupan de diseñar y ejecutar las políticas de seguridad. Las razones que conducen a la expansión -turbulencias tangibles o percibidas como tales por el centro- permiten predecir que ella habrá de continuar.

El territorio situado al sur de esta línea difusa es dividido por Washington en dos periferias que le requieren distinto grado de atención y de respuesta en materia de seguridad. El problema de las drogas hace que Estados Unidos mantenga un alto interés en la zona andina y que procure imponer su visión sobre el mejor modo de enfrentarlo. Por otra parte, los vínculos reales y potenciales de Bolivia y Ecuador con Cuba y Venezuela hacen que esta segunda periferia ocupe un lugar más importante en su radar de seguridad. Al igual que la primera periferia, pero con menor nivel de amenaza al centro, la sub-región andina combina las turbulencias que emergen de políticas estatales opuestas a Washington con las de naturaleza transnacional.

La tercera periferia es la que menos influye en los intereses de seguridad del centro. Su lejanía y calma relativas le restan relevancia estratégica y le ofrecen, por consiguiente, una mayor autonomía para enfrentar sus propios problemas de seguridad. En este caso, no puede hablarse de expansión de poder estadounidense; antes bien, se observa un proceso de retracción que coincide con la extensión del poder y los intereses de Brasil en el área. Solo un fuerte agravamiento de las turbulencias en el territorio de esta tercera periferia podría llevar a una mayor intervención directa de Washington. De todos modos, resulta difícil imaginar que ella se manifieste de manera unilateral y coercitiva. La reconfiguración del espacio político sudamericano pone en otra clave la aproximación de Estados Unidos a los problemas de seguridad de esta sub-región.

como para los grupos no estatales que en ella operan, en particular para el crimen organizado y la guerrilla.

También debería incidir progresivamente en el tratamiento de Washington a las turbulencias de la segunda periferia.

Anexo

Figura I: Zona estratégica única.



Fuente: John Cope, *op cit.* **FABIAN PONER PAGINA**

Figura II: Concepción estratégica del “Lago americano”



Figure 1: The American Lake

FABIAN CITAR CON PAGINA