

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

121

**EL FUTURO DE LAS RELACIONES
LATINOAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

121

**EL FUTURO DE LAS RELACIONES
LATINOAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS**

Mayo, 2011

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

Edita:



NIPO: 075-11-143-X (edición en papel)
ISBN: 978-84-9781-665-6

Depósito Legal: M-27056-2011

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: julio 2011

NIPO: 075-11-142-4 (edición en línea)



En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

**EL FUTURO DE LAS RELACIONES
LATINOAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	9
<i>Por Pedro Martínez Lillo</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
UNA MIRADA GLOBAL A LAS RELACIONES DE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS ENTRE LOS AÑOS 1945 A 1990.....	23
<i>Por Javier María Donézar Díez de Ulzurrun</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
CUBA Y EL MOVIMIENTO BOLIVARIANO EN LA SIEMPRE DIFÍCIL RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS.....	67
<i>Por Carlos Malamud Rikles</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
SEGURIDAD, GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA. ¿HA CAMBIADO LA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LA- TINA?.....	103
<i>Por Emilio Sánchez de Rojas Díaz</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
RELACIONES INTERAMERICANAS: UNA NUEVA AGENDA DE SE- GURIDAD ANTE ESCENARIOS Y AMENAZAS HEMISFÉRICAS...	143
<i>Por José Ángel Sotillo Lorenzo</i>	

Capítulo quinto

Página

HAITÍ: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS. EL NUEVO ESCENARIO TRAS LA INTERVENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	193
<i>Por Carlota García Encina</i>	
CONCLUSIONES.....	227
<i>Por Pedro Martínez Lillo</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	239
ABSTRACT.....	241
ÍNDICE.....	243

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por PEDRO MARTÍNEZ LILLO*

La llegada a la Casa Blanca de Barack Obama –20 de enero de 2009– prefiguraba cambios en la política exterior de Washington como respuesta a los desafíos que las transformaciones y modificaciones del sistema internacional imponían al liderazgo mundial de Estados Unidos. Frente al modelo de la administración republicana de George W. Bush (2001-2008) que –centrada en el objetivo de triunfar en la guerra al terrorismo– construía la defensa de sus intereses geoestratégicos y económicos en torno al unilateralismo y la concepción unipolar del sistema, el alejamiento de los compromisos de la comunidad internacional y el ejercicio de un poder hegemónico, alimentado en la filosofía del neoconservadurismo, el nuevo presidente demócrata inauguraba su mandato con una defensa del multilateralismo y una inclinación al sistema interpolar –basado en intereses comunes–, el respaldo a los principios del Derecho Internacional, a los procesos de negociación en los escenarios de crisis abiertas y, en definitiva, en el recursos a las vías diplomáticas y de concertación. Precipitado o no, justificado o no, la concesión del Premio Nobel de la Paz al presidente Barack Obama, reposaba sobre esas consideraciones mientras que reflejaba las aspiraciones de buena parte del conjunto de las sociedades esperanzadas en un tiempo internacional nuevo.

Los retos internacionales a los que se enfrenta Obama resultan, no obstante, evidentes. Junto a la crisis económica y financiera mundial, la Gran

* Profesor titular de Historia Contemporánea, Cátedra de Estudios Iberoamericanos «Jesús Polanco», Universidad Autónoma de Madrid.

Recesión, y su impacto en la economía real y la situación de posible colapso en varios países, la situación de Irak y Afganistán así como la guerra contra el terror continúan centrando la atención norteamericana. Si en el país árabe, Washington logró estabilizar, a día de hoy, la situación interna, a lo que ayudó su salida militar, en Afganistán el cuadro es desolador, contagiando directamente a Pakistán, sin que la perspectiva de un triunfo armado sobre los grupos talibán aparezca como probable, si no se completa con mecanismos o acuerdos de naturaleza más política.

Otros elementos ensombrecen el panorama: a la falta de resultados en el conflicto árabe-israelí, se añade el desafío nuclear iraní o la actitud de Corea del Norte. Además, la sociedad internacional contempla el ascenso de los países emergentes: India, China, Rusia y Brasil reclamando un espacio de mayor peso político mundial y jugando con una mayor capacidad de actuación y liderazgo en el sistema, al tiempo que Estados Unidos no puede ejercer una hegemonía simultánea en todos los espacios. Finalmente, la agenda internacional está conformada por unos capítulos –desde el cambio climático, la defensa de la biodiversidad, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, la erradicación de la pobreza, las migraciones, los desastres ambientales, las crisis humanitarias o la estructura del comercio mundial, entre otros– que sólo pueden ser abordados desde una perspectiva global y encontrar su encauzamiento desde la concertación y entendimiento multilateral, en el marco de un sistema interpolar.

América Latina representa un espacio privilegiado en la política exterior de Estados Unidos. Históricamente, desde las independencias –por razones geopolíticas, estratégicas, de seguridad, económico-comerciales, militares, sociales y culturales–, el predominio de Washington se fue estableciendo de una forma absoluta –casi una zona exclusiva– generándose un modelo de relaciones hemisféricas asimétricas y desiguales que –sometidas al dictado de sus intereses de gran potencia, potencia mundial o potencia hegemónica– le han permitido ejercer un control sobre ese escenario, de diversas características y matices, según el tiempo histórico.

Desde la Doctrina Monroe hasta el proyecto de Iniciativa para las Américas, un amplio abanico de formulaciones –Doctrina del Destino Manifiesto, política del Big Stick, corolario Roosevelt, política del buen vecino, Sistema Interamericano de Seguridad, la Alianza para el Progreso, Doctrina de la Seguridad Nacional– ha establecido las reglas y comportamientos de esas relaciones. Durante la guerra fría –sobre la base de las condi-

ciones que imponía la lógica bipolar– Estados Unidos aplicó –en defensa de sus intereses y frente a la amenaza comunista– medidas quirúrgicas que abarcaban desde el intervencionismo directo y la injerencia en los asuntos internos de los países de la región hasta el apoyo a las dictaduras militares y la guerra sucia. El final del conflicto Este-Oeste, la era global y las transformaciones acontecidas en América Latina modificaron el panorama y, en consecuencia los desafíos –y el perfil de los desafíos– a los que se enfrenta Washington. Estos nuevos factores construyen el tiempo presente y futuro de las relaciones Estados Unidos-América Latina.

¿Cómo se inserta América Latina en la globalización? ¿Qué impacto provoca en la realidad hemisférica? Aunque la región no es un escenario de las grandes cuestiones de paz y seguridad que rigen la agenda internacional –temas nucleares, guerra al terrorismo, conflictos armados abiertos, recursos energéticos–, ni tampoco el epicentro geoestratégico donde se desarrolla el pulso de los actores con proyección global –la periferia euroasiática– los cambios que caracterizan a la región se han ido convirtiendo en un reto para las Administraciones norteamericanas provocando –según los especialistas– más de un dolor de cabeza por consecuencias sobre sus intereses y la capacidad de ejercer un liderazgo como el de antaño. Lo primero que debe subrayarse es la importancia primordial que para Estados Unidos continúa significando el espacio que se abre al sur de sus fronteras y en el Caribe al confluir en su ámbito intereses nacionales considerados vitales. América Latina es su realidad geopolítica más próxima, en términos físicos, ámbito privilegiado para sus inversiones financieras y relaciones económico-comerciales, lugar de tránsito de rutas de comunicación y transporte de bienes y personas fundamentales así como punto estratégico clave en sus concepciones de seguridad y defensa: el canal de Panamá representa un elemento vital. No debe obviarse, asimismo, que –especialmente Suramérica– aparece como uno de los continentes del futuro por las considerables reservas de recursos naturales y energéticos.

En su subsuelo existen unas de las reservas de petróleo, gas e hidrocarburos que se sitúan entre las más importantes del planeta, junto con la presencia de otros minerales estratégicos, desde el cobre hasta el litio. El 30% del petróleo que importa Estados Unidos viene de América Latina y cinco de sus 15 principales países proveedores son: México, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador. En el año 2007, el 30% de la inversión extranjera directa en la región era de origen norteamericana y tres de los

mayores socios comerciales de Estados Unidos son: México, Venezuela y Brasil. En ese mismo año, el comercio de Estados Unidos con América Latina fue de 560.000 millones de dólares y, en el año 2006, de las 20 mayores empresas transnacionales no financieras presentes en América Latina, nueve eran de capital estadounidense. De manera reciente, Estados Unidos ha visto aumentar la competencia con la presencia de China y, también, de la Unión Europea, caso de España. Paralelamente, la región es una de las principales reservas mundiales de agua dulce y uno de los ámbitos fundamentales de la biodiversidad. A ello conviene añadir, toda una presencia hispana en Estados Unidos, en torno a 40 millones, ocupando un mayor protagonismo social, político y cultural, lo que le convierte en el quinto mayor país de habla hispana. Todas éstas, unas cifras que podrían leerse, asimismo, desde la perspectiva latinoamericana, es decir la gran dependencia de sus economías del mercado norteamericano, el envío de remesas de sus emigrantes presentes en Estados Unidos o los factores de interlocución política, para subrayar la interdependencia entre ambos espacios.

En los años inmediatamente posteriores a la guerra fría, con el fantasma comunista en retirada, George Bush (1989-1993) y Bill Clinton (1993-2001) privilegiaron un marco de relaciones hemisféricas que reposaba –básicamente– sobre tres elementos: libre comercio, democracia y desarrollo. La Iniciativa para las Américas –anunciada por el presidente Bush el 27 de junio de 1990– estaba destinada a crear un área de libre comercio que se extendería desde Canadá a Tierra de Fuego, con el objetivo de abrir los mercados para que Estados Unidos, en el contexto de dificultades para reducir el desequilibrio de su balanza comercial, pudieran aumentar aún más sus exportaciones de productos a los países latinoamericanos sin necesidad de negociar con sus gobiernos y hacer otras concesiones. Bill Clinton lo revitalizó con la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que pretendía, siguiendo el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre: México, Canadá y Estados Unidos, eliminar las barreras al comercio y a las inversiones, a través de unas negociaciones que debían estar concluidas para el año 2005.

Hay una coincidencia generalizada a la hora de considerar que la política de George W. Bush –tras el 11 de septiembre de 2001– de atención completa a la lucha internacional al terrorismo, con la invasión de Irak y su proyecto de un mundo árabe democratizado así como, después,

la guerra de Afganistán, significó, en la práctica, situar en un segundo plano las relaciones con América Latina, es decir, otorgando una baja prioridad a los asuntos hemisféricos o, en otros términos, leerlas e interpretarlas únicamente en función de esas prioridades que marcaban su política mundial. Las presiones de Washington sobre México o Chile para sumar votos en el Consejo de Seguridad capaz de asegurar una resolución que legitimara el uso de la fuerza contra el Irak de Sadam Hussein, no correspondidas, resultan significativas. A ello se unió el rechazo que el ALCA encontró en muchos Estados latinoamericanos. Entre los años 2005 y 2009, Washington comprobó el empantanamiento del ALCA que, de hecho, debió ser abandonado y sustituido por proyectos de libre comercio de Estados Unidos con ciertos países y subregiones. Bush –en definitiva– entregó al presidente Barack Obama un pesado lastre reflejado no sólo en el deterioro de la imagen de Estados Unidos en América Latina, sino también en el estado complicado de algunas agendas bilaterales.

¿Qué elementos más sobresalientes pueden destacarse de América Latina? Aunque América Latina resulta un espacio diverso, múltiple y heterogéneo donde la generalización puede confundir a error o distorsionar realidades específicas o particulares, conviene apuntar algunas características. Desde una perspectiva política, la democracia representativa se ha ido asentando, primero, y consolidando, después, a través de procesos electorales libres que han permitido el normal funcionamiento de regímenes representativos sobre la base de constituciones garantes de derechos, deberes y libertades para sus ciudadanos.

Las transiciones a la democracia –desde dictaduras o sistemas autoritarios–, de los años ochenta y noventa resultaron exitosas al recuperarse un régimen de libertades. Si se exceptúa el caso de Cuba, la democracia aparece –hoy en día– más como una normalidad que como una excepción, lo cual tiene un profundo significado histórico. Estos avances no pueden sin embargo, ocultar algunos graves problemas. Los sistemas políticos presentan, en ocasiones, fragilidades y disfunciones como resultado de la falta de calidad democrática en sus instituciones y la ausencia o poca presencia del Estado, lo que provoca inestabilidades y problemas de gobernanza. El debate entre modelos de democracia representativa y democracia participativa o la necesidad de reformar un sistema de partidos poco representativo –en algunos casos– obliga a esfuerzos de reformulación y ejercicios de profundización democráti-

ca para mantener la identificación ciudadana con las instituciones y la política.

Sucesos recientes como los de Honduras y Ecuador lo atestiguan. En algunos casos el panorama es, aún, peor: el poder del narcotráfico, el crimen organizado, las mafias, los grupos armados –con sus secuelas de muerte, violencia y avasallamiento– han planteado un pulso frontal al Estado poniendo en peligro su estabilidad y el de las sociedades. La realidad de América Central (Guatemala, por ejemplo) y, en especial, por su implicación estratégica y de seguridad, México invita a una reflexión profunda e inmediata. Lejos de ser un «Estado fallido» –imagen que se ha intentado difundir– México vive con el presidente Felipe Calderón un tiempo crucial en la lucha contra las oligarquías de la criminalidad que exige de concertaciones y acuerdos regionales.

De aquel panorama surgen desafíos importantes para las relaciones hemisféricas: los flujos migratorios descontrolados, el impacto del narcotráfico –con la responsabilidad para productores, distribuidores y consumidores–, el ascenso alarmante de la criminalidad organizada, las redes de tráfico ilegal de armas y personas y el blanqueo de dinero a través de mafias convertidas en poderes alternativos. A modo de ejemplo, cabe citar que el tráfico de cocaína –cuya producción está localizada en: Colombia, Perú y Bolivia, siendo Estados Unidos su principal destino, con América Central y México las rutas de abastecimiento– genera unos beneficios de 72.000 millones de dólares y que acaban constituyendo una amenaza para la seguridad al financiar a la delincuencia organizada y movimientos insurgentes. Nuevas amenazas, en las que se incluyen, además, los desastres ecológicos y naturales, que fueron identificadas en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica –año 2003– exigiéndose un nuevo concepto multidimensional de seguridad.

Un factor de orden político-ideológico al que deberá enfrentarse la administración Obama es el derivado del neopopulismo o de nacionalismo extremo, vinculados a posiciones de izquierdas radicales, con la deriva de caudillismo o personalismo que se han asentado en la región. O de proyectos que pretenden la construcción de alternativas a través de la reformulación o la refundación de los Estados sobre la base de formulaciones como el socialismo del siglo XXI, la revolución bolivariana o el reconocimiento del carácter plural y multiétnico de los Estados. Entre estos últimos –donde cabría situar las realidades de: Venezuela, Bolivia y Ecuador–, con sus matices y diferencias, se observa una coincidencia en cuanto al rechazo al

modo de producción capitalista como proceso de organización económico y social y a la denuncia del imperialismo de Estados Unidos.

El caso de Bolivia, con su nueva Constitución que consagra un Estado plurinacional y multiétnico, genera un escenario novedoso. En términos generales, si hace 20 o 30 años, los movimientos indígenas y los pueblos originarios centraban sus reclamaciones en la propiedad de la tierra o el reconocimiento de sus elementos de identidad, culturales y sociales, sus demandas, en la actualidad, exigen poder político, articulándose ámbitos nuevos –por ejemplo, autonomías– que contrastan y dificultan los conceptos de soberanía en torno a los cuales se erigieron los Estados republicanos. Todas estas realidades políticas –definidas por algunos como utopías regresivas– comparten tiempo y espacio con proyectos de corte socialdemócrata o liberal conservador donde la interlocución con Washington resulta más fácil: Chile, Perú, Colombia, Paraguay, Uruguay. Cuba –referente tradicional en las relaciones hemisféricas– continuará jugando un papel central para aquél, más aún desde el momento en que –sobre todo a partir del año 2008– buena parte de los presidentes latinoamericanos se han manifestado a favor de su ingreso en la Organización de Estados Americanos (OEA), ha sido admitida en el Grupo de Río y está presente en la Comunidad de América Latina y el Caribe. El grado de apertura y democratización de la Isla actuará de pivote básico.

Desde una óptica material, las economías de la región han presentado unos índices de crecimiento importantes –en especial desde el lustro 2003-2007– ya sea por el incremento de los precios de las materias primas, el aumento de las exportaciones o las mejoras en las políticas económicas de los países que ha permitido impulsar políticas de desarrollo o afrontar planes para reducir la pobreza y la pobreza extrema. Aunque con resultados desiguales según países, pues en la actualidad hay en torno a 235 millones de pobres, no puede ocultarse que –comparado con los años ochenta– los avances han sido notables. Los Estados han ido derivando mayores recursos a las políticas públicas, favoreciendo prestaciones educativas, sanitarias, culturales y sociales. Paralelamente estos progresos quedan ensombrecidos por una realidad constante: la desigual distribución de la riqueza.

Si América Latina no es la zona más pobre del mundo, en cambio es la que presenta los peores índices en la distribución de sus recursos. Emerge, así, la falta de cohesión social y, por tanto, una amenaza real de quiebres internos en el normal funcionamiento de sus sociedades.

Las transiciones políticas a la democracia –de 25 años atrás–, deberían completarse, en opinión de los especialistas, con una segunda transición de naturaleza económica capaz de diseñar y ejecutar reformas fiscales, redistributivas, sociales y una presencia más eficaz del Estado, en equilibrio con las leyes del mercado. El debate no se centra tanto en más o menos Estado, como en el diseño de un Estado más eficaz, con políticas públicas que garanticen las aspiraciones y necesidades de sus ciudadanos así como su calidad de vida.

La pregunta en torno a si América Latina profundiza en su integración o por el contrario, acentúa la fragmentación, se impone. Y también los interrogantes en torno a las características, naturaleza y objetivos de esa integración, en caso de avanzar. A los procesos de regionalismo abierto de los años noventa, se añadieron las iniciativas en torno a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que bajo el liderazgo de la Venezuela de Chávez y la Cuba de Castro, integrando a la Bolivia de Evo Morales, la Nicaragua del presidente Ortega y el Ecuador del mandatario Rafael Correa, se concibe como bloque de poder regional alternativo frente –básicamente– a Estados Unidos y al ALCA, ofreciendo fórmulas de integración energética, de infraestructuras o comunicaciones e intentado erigirse como instrumento de relación con otros Estados continentales o extracontinentales. La presencia de Irán y de Rusia de la mano de países pertenecientes o vinculados al ALBA no debe pasar desapercibida. Un ALBA que encuentra su complemento en organismos como Petrocaribe.

En el caso de América del Sur, cabe subrayar la aparición de la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad Suramericana de Defensa como mecanismos de concertación y solución a los problemas de la región en una amplia gama (políticos, económicos-comerciales, educativos o de desarrollo). Aun cuando todavía resulta pronto para expresarse sobre su consistencia y futuro, hay que reconocer que sus intervenciones y tomas de posición unánimes defiendo los procesos políticos constitucionales y legítimos ante las crisis de Bolivia (conflicto entre La Paz y los gobernadores de la zona oriental del país) y Ecuador (levantamiento policial contra el presidente Correa)– son un éxito y significan factores importantes a considerar. Iguales consideraciones valen para la puesta en marcha de la Comunidad de América Latina y del Caribe que de consolidarse supondría la creación de un sistema latinoamericano y caribeño, sin presencia de Estados Unidos y al margen de la OEA. En una perspectiva

exterior, elemento igualmente revelador es el liderazgo regional adquirido por Brasil a lo largo de la Presidencia de Lula así como su proyección mundial tanto a través de su inclusión de las potencias emergentes como en el marco de una diplomacia Sur-Sur que le ha abierto espacios en el mundo árabe-musulmán, Turquía, Asia, Irán, China e India y el África Subsahariana. Es éste, seguramente, otro de los retos para Obama: la opción de considerar una relación más estrecha con Brasil para abordar –en una agenda de trabajo compartida– temas bilaterales, regionales o internacionales; reto, ya que Lula ha preferido no dar una respuesta clara, optando por afianzar contactos con Nicolas Sarkozy.

Otras cuestiones continúan gravitando en la agenda regional. A la presencia de los grupos armados –como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia– que, aunque implantados en Colombia tienen un impacto sobre las relaciones con los países del entorno (recuérdese la crisis sobrevenida con la incursión militar de Bogotá sobre Ecuador para terminar con los campamentos de esa organización guerrillera), o de movimientos como el zapatista, hay que añadir los problemas bilaterales (políticos, económicos y de seguridad) entre Colombia y Venezuela o las controversias sobre límites fronterizos caso, por ejemplo, de Chile y Perú en la delimitación marítima, actualmente en la jurisdicción del Tribunal Internacional de La Haya, o Chile y Bolivia por la salida al mar de este último, o entre Nicaragua y Costa Rica o la crisis uruguayo-argentina nacida del emplazamiento de una planta de producción de pasta de celulosa perteneciente a una empresa finlandesa ubicada en territorio de Uruguay.

Por otra parte, uno de los factores –posiblemente desapercibidos pero con impacto– tiene que ver con las dinámicas culturales, de pensamiento y de identidad que –acentuadas con la globalización– recorren el mundo latinoamericano. Se ha precisado anteriormente, la emergencia de un nuevo sujeto social, la movilización de los pueblos originarios, con sus propuestas y objetivos políticos. Pero, además, hay una región donde, con el impacto de la era global y, también, sin duda, de la mano de los planteamientos que suscitan los 200 años de vida independiente, los bicentenarios, se vive –más allá de las conmemoraciones e inauguraciones oficiales– un tiempo de reflexión, de repensarse. El pensamiento colonial así como renovados escenarios intelectuales de las ciencias sociales y escuelas de pensamiento de una nueva izquierda crítica, insertada en ámbitos académicos y de pensamiento han ido proliferando en el último tiempo para fundamentar y suscitar propuestas de naturale-

za emancipadora. Hace un año –al reflexionar sobre estos procesos– el ex presidente de Bolivia, Carlos Mesa suscitaba la necesidad de que América Latina se preguntara sobre su deseo de pertenecer o no a Occidente así como en su inserción al denominado Nuevo Occidente. Algo nada baladí ya que refleja cambios sociales y culturales, de cuya respuesta –y contenido y forma de responder– se determinarán muchos comportamientos.

¿Cuál es la política de Obama frente a esta América Latina? En el marco de lo que, a buen seguro, será una nueva etapa de relación complicada –como sugiere Carlos Malamud Rikles–, lo que parece evidente es que la administración demócrata otorga una mayor atención y prioridad al tema, a diferencia de la etapa de George W. Bush. Ya en la V Cumbre de las Américas –abril 2009– el presidente anunciaba la posibilidad de construir una relación con América Latina en vez de para América Latina. Un enfoque que se garantiza con el nombramiento de los responsables de gestionar esa nueva agenda, caso de Arturo Valenzuela como subsecretario de Estado para los Asuntos Hemisféricos.

Más allá de las cuestiones generales (habrá que ver cómo evoluciona el tema de la activación de las bases norteamericanas en Colombia por la repercusión que tendrá en la definición de una determinada política de seguridad y estrategia), da la impresión que el énfasis se pondrá en las agendas bilaterales y que el tema cubano será, igualmente, determinante. Pero, también, para que las expectativas puedan resultar confirmadas, se hará imprescindible un esfuerzo por parte de los actores latinoamericanos. Queda ver, concluye Carlos Malamud Rikles, cómo responderá América Latina a los nuevos avances de Washington, y qué capacidad tendrá para hacer, igualmente, propuestas positivas y propositivas, toda vez que esa relación no puede –ni debe– construirse en una sola dirección, sino que necesita una colaboración constructiva de las partes, con esfuerzos mutuos compartidos.

Para abordar el futuro de las relaciones América Latina y Estados Unidos, y responder a estas cuestiones se ha conformado un grupo de trabajo, integrado por especialistas y profundos conocedores del tema que, además, proceden de disciplinas, áreas de conocimiento y actividades profesionales diversas garantizando, así, tanto el máximo rigor en los análisis e interpretaciones como los enfoques complementarios, diversos y enriquecedores. La presente Monografía, que es fruto de esa dedicación y esfuerzo, se estructura en torno a cinco capítulos. En el primero, Javier

María Donézar Díez de Ulzurrun, catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid, nos plantea una mirada global, con un enfoque histórico, de las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos desde los años 1945 a 1990, insistiendo en las continuidades y cambios sucedidos en ese tiempo, con las claves para entender un marco difícil y complejo de relación.

A continuación, Carlos Malamud Rikles, catedrático de Historia en la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano nos sitúa ante lo que será un factor clave del nuevo tiempo en el hemisferio: la realidad de Cuba y el movimiento bolivariano y el impacto que podrá tener sobre la política del presidente Barack Obama.

Los factores más directamente vinculados con la seguridad, la geoestrategia y la geopolítica, en sus distintos espacios subregionales y enfoques, así como las principales amenazas son los abordados –en tercer lugar–, por Emilio Sánchez de Rojas Díaz, coronel de Estado Mayor y jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

José Ángel Sotillo Lorenzo, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, analiza en el marco de las relaciones interamericanas, una nueva agenda de seguridad frente, asimismo, a los principales escenarios y desafíos del tiempo global en América Latina. Por último, en un análisis más puntual, Carlota García Encina, del Real Instituto Elcano, analiza pormenorizadamente el impacto que el terremoto del 12 de enero de 2010, afectó a Haití así como las consecuencias que para la estabilidad del país, uno de los peor situados en el índice de desarrollo humano, y para toda la zona del Caribe se derivan de ese efecto natural.

Un país, además, donde desde hace tiempo la presencia internacional –hispano-marroquí, también– a través de la misión de Naciones Unidas es notoria y que ha exigido un esfuerzo adicional de la comunidad internacional en cuanto a una profunda política de cooperación –destacando España– para hacer frente al desastre y cuyos resultados están todavía por concretarse. En este sentido, la aparición de una epidemia de cólera y el proceso electoral, a efectuarse en los próximos días, serán igualmente piezas básicas para planificar su futuro próximo.

La coordinación –excelente– del grupo ha estado a cargo de Juan Pablo Estrada Madariaga, capitán de navío y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del CESEDEN. A todos ellos mi agradecimiento y felicitaciones por el magnífico trabajo desarrollado y sus aportaciones que ilustran un proceso de proyección internacional indudable.

CAPÍTULO PRIMERO

UNA MIRADA GLOBAL A LAS RELACIONES DE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS ENTRE LOS AÑOS 1945 Y 1990

UNA MIRADA GLOBAL A LAS RELACIONES DE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS ENTRE LOS AÑOS 1945 Y 1990

Por JAVIER MARÍA DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN*

Con respecto a la tradición en la política exterior de Estados Unidos con Latinoamérica antes del año 1945, M. T. Gilderhus (1) muestra la existencia de un debate historiográfico entre dos posiciones: de una parte, aquellos que sostienen la idea del Hemisferio Occidental (*Western Hemisphere*) como una comunidad de naciones caracterizada por una política de valores y aspiraciones similares y con una experiencia común compartida; tal idea es una posición prolongada de la inicial de la primera mitad del siglo XIX o propia de la inmediata posindependencia: la América es distinta de la vieja Europa y no debe estar sujeta a ninguna futura colonización.

De otra parte, los historiadores de esa América «distinta» de Europa también han interpretado las relaciones de sus naciones desde el reparto desigual de riqueza, poder, influencia y, en cierta forma, como consecuencia de las implicaciones capitalistas y los propósitos de hegemonía de Estados Unidos. Esto es, el conjunto de naciones no ha funcionado según los criterios igualitarios de comunidad, sino según el concepto desigual de «área de influencia». En este sentido, el panamericanismo sólo era una trampa trazada para facilitar el control económico y político de Estados Unidos.

* Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Véase GILDERHUS, M. T.: *The Second Century. U.S.-Latinamerican Relations Since 1889*, Wilmington, 2000.

De este modo, Latinoamérica que comparte el continente con Estados Unidos ha quedado sometida a su poder hegemónico y convertida en una directa área de influencia, estableciéndose así una relación desigual y dependiente. Por eso, la política exterior de éstos está dirigida a defender en primer lugar factores como «seguridad», «influencia política» o «estabilidad», y sólo en segundo lugar a «desarrollo económico», «derechos humanos» o «democracia».

Encarnación Lemus –siguiendo H. Molineu (2)– indica de forma precisa que la política exterior entre Estados Unidos y Latinoamérica se ha edificado mediante un entramado de intereses, de objetivos y también de procedimientos.

Entre los intereses destacan: la proximidad geográfica, el efecto del control de Estados Unidos sobre Latinoamérica en la posición mundial tras la Primera Guerra Mundial, la riqueza en recursos estratégicos, los fuertes niveles de comercio e inversión incluyéndose también las motivaciones humanitarias.

Entre los objetivos estarían los de mantener el acceso a los recursos naturales, impedir que otras potencias (las potencias europeas en la primera mitad del siglo, y la Unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial) tomen posiciones estratégicas, políticas, militares o económicas; contener revoluciones o desestabilizar regímenes revolucionarios, impulsar el crecimiento del comercio y las inversiones y, en concreto, mantener el control del canal de Panamá.

En cuanto a los procedimientos para hacer efectivos los objetos citados se hallarían: el establecimiento de lazos con gobiernos y con sus Fuerzas Armadas; el empleo de asistencia militar y económica para consolidar la estabilidad en caso de ser amenazada; la resistencia a los esfuerzos, o la sanción a los países que quieren nacionalizar las inversiones norteamericanas; la introducción en Latinoamérica de una sanción de amenaza constante proveniente del exterior del hemisferio y, asimismo, la promoción de la democracia y los derechos.

(2) LEMUS, E.: «Estados Unidos e Iberoamérica, 1918-1939: del intervencionismo a la cooperación», en PEREIRA, J. C.: *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, pp. 328-329, Barcelona, 2001.

Un trazado histórico de la política exterior de Estados Unidos con Latinoamérica entre los años 1900 y 1945

Dentro del marco de intereses, objetivos y estrategias citados, la política de Estados Unidos con Latinoamérica a principios del siglo XX pudiera ser presentada como una actualización de la muy mencionada Doctrina de James Monroe año 1823, envuelta con la del *Destino Manifiesto*.

Según Duroselle, la Doctrina de «América para los americanos» tenía dos sentidos: el moralista, por el que Estados Unidos se consideraba defensor del continente americano; y el práctico, o que el Hemisferio Occidental se convertía en una zona de influencia norteamericana derivada de la lícita defensa de los propios intereses nacionales.

La Doctrina Monroe proporcionaba la base ideológica que legitimaba un derecho de intervención que sistemáticamente fue empleado en relación con las naciones iberoamericanas durante el primer tercio del siglo XX a partir de la guerra con España en Cuba y que tuvo su más fehaciente muestra en la ocupación de Panamá para disponer del control del Canal. En este sentido, el reconocimiento de la intervención recibió varias reformulaciones siendo una de las más directas la conocida como el *corolario* de Theodore Roosevelt.

Deducía éste, siendo fiel a la citada Doctrina Monroe, que si en un momento crítico de vida de un país latinoamericano no podía intervenir una potencia europea y se daba el caso de que fuera necesaria una intervención –una «misión» de orden civilizador–, entonces a Estados Unidos le correspondía el deber de intervenir o sea, se autoconcedía ese derecho: era lo que se llamó la política del *Big Stick* de Roosevelt.

El mismo derecho se utilizaba ante la necesidad de reclamar deudas de Estado: en el caso de que un Estado latinoamericano se convirtiera en deudor crónico, correspondía a Estados Unidos, y sólo a ellos, recurrir al uso de la fuerza y obligarle a poner las medidas necesarias, incluso si los beneficiarios eran acreedores europeos. Indica Molineu que así la intervención de Estados Unidos quedaba justificada como el adelantarse a una posible intervención europea y se proclamaba la hegemonía norteamericana en el área, estableciéndose como empresario y, al mismo tiempo, guardián de los capitales invertidos por sus ciudadanos (3). Éste

(3) LEMUS, E.: *opus citada*, pp. 329-33 y MOLINEU, H.: *U.S. Policy Toward Latin America. From Regionalism to Globalism*, segunda edición, Boulder, 1990.

en el año 1904 resumía así la nueva política: el desgobierno crónico, o la impotencia que resulta de aflojar los lazos fundamentales de la sociedad civilizada puede, en América como en cualquier otro lugar, requerir:

«En última instancia de la intervención de una nación civilizada; y en el Hemisferio Occidental, la adherencia de Estados Unidos a la Doctrina Monroe podría obligar a Estados Unidos, así sea a desganar, en casos flagrantes de semejante desgobierno o impotencia, al ejercicio de un poder de policía internacional» (4).

De esta forma, para la administración del presidente Taft (1908-1912) el principal propósito de la política exterior de Estados Unidos consistió, olvidadas otras preocupaciones éticas, en proteger e impulsar la inversión en el exterior y sin reparos situó la clave de la influencia internacional de su país en la potencialidad económica. Para proteger los intereses privados de una pequeña minoría de ciudadanos, los Gobiernos de Washington no dudaron en movilizar el dinero de todos los contribuyentes, por lo que los Estados de América Central y del Caribe fueron de modo especial focos de atención. Esto es lo que se ha conocido como la «diplomacia del dólar».

En el año 1906, Taft declaró en su mensaje anual al Congreso:

«El saneamiento económico de esos países (Panamá, los Estados caribeños), unido a la protección de sus ingresos aduaneros ante la codicia de posibles dictadores, eliminan de golpe la amenaza representada por la existencia de prestamistas y el peligro de que se produzcan desórdenes revolucionarios» (5).

Pudiera afirmarse que el periodo entre los años 1918 y 1934 se caracterizó por el «intervencionismo norteamericano» (entre los años 1898 y 1934 hubo al menos 30 intervenciones militares de Estados Unidos en nueve países de América, todas ellas en la cuenca del Caribe). En los años de la administración de Woodrow Wilson, el imperialismo norteamericano adquirió un carácter más idealista; la persona que había entrado en la Primera Guerra Mundial:

«Para hacer del mundo un lugar seguro para la democracia, reivindicaba un motivo semejante más cerca de casa: somos los amigos

(4) Citada en REID, M.: *El continente olvidado*, p. 137, Barcelona, 2009.

(5) Citada en GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*, p. 185, Madrid, 2006.

del gobierno constitucional en América; somos más que sus amigos, somos sus adalides, decía» (6).

Sin embargo, enseguida se planteó la contradicción entre los dos objetivos wilsonianos: su teoría de los Catorce Puntos y la Sociedad de Naciones y su política de intervención en el continente americano. Era contradictorio autoproclamarse policía en el hemisferio y mantener concepciones de soberanía y autodeterminación para el resto del mundo (7).

En realidad, por muchos foros se concluía que los países de la cuenca del Caribe no estaban preparados para la democracia. Wilson envió fusileros navales a Haití en el año 1915 y a la República Dominicana en 1916 y allí iban a permanecer hasta los años 1934 y 1924, respectivamente, construyendo carreteras y hospitales mientras imponían el orden público. El temor al radicalismo, expandido por la revolución bolchevique del año 1917, movió a Washington a apoyar el mantenimiento del *statu quo* en la región a cualquier precio. En Nicaragua los *marines* se quedaron desde el año 1912 hasta 1933 (con una breve ausencia entre los años 1925 y 1927), y entrenaron a la Guardia Nacional que sofocó la campaña guerrillera de Sandino. Después de hacer la paz con el Gobierno, Sandino fue asesinado por orden de Anastasio Somoza, el comandante de la Guardia. Éste tomó el poder en el año 1936, dando inicio a una dinastía familiar que duraría hasta 1979, cuando fue derrocada por revolucionarios de izquierda que declaraban estar inspirados en la memoria de Sandino.

De modo similar, en la República Dominicana, Rafael Leónidas Trujillo, aprovechó su mando sobre el Ejército, creado por los norteamericanos, para imponer una tiranía personal desde el año 1930 hasta su asesinato en 1961, cuando ya se había convertido en vergüenza de sus ex patrocinadores. Una de las consecuencias de esta política de intervención permanente fue que las naciones del Caribe y América Central se hicieron dependientes de Estados Unidos y que oligarquías conservadoras sostenidas por un Ejército norteamericano ejercieron el control mientras salvaguardaban los intereses económicos de aquéllos.

A partir de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó a sustituir a Gran Bretaña y a Europa como la principal fuente de comercio e inversión en la parte septentrional de la región, y es obligado reconocer que la administración Wilson intentó establecer una mayor integración

(6) REID, M.: *opus citada*, p. 138.

(7) LEMUS, E.: *opus citada*, p. 333.

política y económica con los países más fuertes: Argentina, Brasil y Chile que, a partir de entonces, formaron como el conocido Grupo ABC. Aunque desde principios del siglo las inversiones norteamericanas venían centrándose en la explotación de minerales, después de la guerra se volcaron en el cobre de Chile, en el petróleo de Venezuela y México, y en el desarrollo ferroviario en casi todo el continente. Entre los años 1919 y 1929, el 35% del capital norteamericano invertido en el exterior se dirigió a Iberoamérica.

En el año 1930, esas inversiones alcanzaron los 5.530 millones de dólares, mientras que todas las inversiones europeas juntas ascendían a 4.900 millones (8).

Este periodo, poco glorioso en las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica, fue agriamente resumido por el general Smedley Darlington Butler:

«Pasé 33 años [...] siendo un hombre de acción, de alto nivel, para las grandes empresas, Wall Street y los banqueros. Mejor dicho, fui un intimidador para el capitalismo [...] Ayudé a purificar Nicaragua para la banca internacional de los Brown Brothers en los años 1909-1912. Ayudé a asegurar México, y en especial Tampico, para los intereses petroleros americanos en 1916. Ayudé a transformar Haití y Cuba en lugares decentes para que los muchachos del (banco) National City Bank cobraran sus rentas. Ayudé en la violación de media docena de repúblicas centroamericanas para beneficio de Wall Street» (9).

En noviembre de 1928, poco después de ser elegido presidente, Hoover (1928-1932) se embarcó para un viaje por toda Latinoamérica, que fue definido como un viaje de amistad hacia sus vecinos basado en el principio de la igualdad de los Estados. Era el principio de la llamada *colaboración* que enseguida se interrumpió con la mayor crisis internacional, en la que coincidieron la Gran Depresión y la ocupación japonesa de Manchuria en el año 1931.

La Gran Depresión afectó a Latinoamérica de forma automática y tuvo consecuencias desastrosas. En aquellos momentos los países latinoamericanos eran más vulnerables que nunca y no podían hacer frente a

(8) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, p. 184.

(9) *Citada* por SMITH, P. H.: *Talons of the Eagle...*, p. 163, Oxford, 1996, en REIM, M.: *opus citada*, p. 139.

su deuda; dependían del extranjero para muchos productos y servicios vitales, y tenían que confiar en la exportación de unos cuantos productos básicos para pagar sus distintas compras.

Pero con la caída de los precios internacionales de éstos –azúcar, café y cobre– más la reducción al mínimo del comercio internacional, se produjo el colapso de estas economías especializadas en la provisión de productos primarios. En efecto, entre los años 1929 y 1933 el valor total de las exportaciones de 20 países descendieron un 63%; las de Cuba un 70%, y las de Bolivia y Chile un 80% (10).

A causa de la crisis económica, todos los gobiernos –a excepción de Argentina y Venezuela– dejaron de pagar sus deudas al extranjero y todos se vieron obligados a reducir sus gastos en el interior. Señala J. H. Parry (11) que los presupuestos para obras públicas fundamentales para el desarrollo, sanidad y educación, se vieron drásticamente recortados. Tanto los gobiernos como las empresas privadas redujeron considerablemente el personal a su servicio, y el desempleo se extendió (afectó a un 51% de los trabajadores) provocando agitación laboral, disturbios y sublevaciones de carácter político. En casi todos los países se sucedieron revueltas de mineros, obreros y campesinos para defender sus salarios. Por otra parte, la inmediata reacción hacia un fuerte proteccionismo y la reducción de gastos de la Administración

Con Hoover empeoraron aún más esta situación porque las repúblicas se sintieron abandonadas, de modo que aprovecharon las conferencias panamericanas de finales de la década de los años treinta para criticar el proteccionismo norteamericano.

Al final, Hoover acabó siendo señalado no sólo como el padre de la Gran Depresión sino como el presidente que volvió la espalda a las necesidades de sus vecinos. El resultado inmediato fue que entre los años 1930 y 1931, 11 de las 20 repúblicas iberoamericanas tuvieron revoluciones internas o, de modo más preciso, conocieron cambios irregulares de gobierno. Estos estallidos se asemejaban mucho entre sí, tanto por el éxito que en general obtenían como por su carácter incruento; atribuirlos exclusivamente a la Gran Depresión mundial sería, escribe J. H. Parry, una conclusión demasiado simplista. La mala situación comercial contribuyó

(10) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, p. 209.

(11) Véase PARRY, J. H.: «Iberomérica» en *The New Cambridge Modern History*, pp. 436 y siguientes, traducido al español, volumen XII, Barcelona, 1980.

sin duda a hacer que los malos gobiernos pasasen de ser criticados a ser intolerados.

En todos los países existía desde principios de siglo una acumulación de reivindicaciones sociales y políticas que la Depresión hizo salir a la superficie. Las protestas se centraban en general en el carácter dictatorial, supuesto o real, de algunos Estados, en el radicalismo, en las excesivamente generosas condiciones ofrecidas a los capitalistas extranjeros y en los gastos y la corrupción de las administraciones (12).

En su conocido discurso de 4 de marzo de 1933, el nuevo presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt proclamó la intención de su gobierno de ser un *buen vecino*. Roosevelt leía en español, había visitado América Central y Suramérica y dio mucha importancia a la región en su política externa. Las corrientes historiográficas –resume E. Lemus– han ofrecido distintas interpretaciones al respecto. La más novedosa de Gilderhus considera que la política de *buen vecino* englobaba mucho más que una idea de actuación exterior en relación con el resto de América, implicaba también una dimensión internacional del *New Deal* por medio de nuevos acuerdos y tratados comerciales y, más adelante, la coordinación de una política conjunta de oposición a las potencias del Eje.

Aún más, la citada política de *buena voluntad* suponía que la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio reposaba en la reputación de un poder abrumador «no desafiable»; y con este rasgo debe ser conectada con la general idea-paraguas del *panamericanismo*, o la creencia de que existe una especial relación entre las dos Américas, basadas en culturas políticas similares –liberalismo y republicanismo– y en la lejanía geográfica a la hora de hacer frente a las potencias de Europa.

Éstas serían unas buenas bases para considerar que los intereses nacionales y los sistemas políticos de las naciones latinoamericanas deberían ser modelados de acuerdo con los de Estados Unidos; por otra parte, ello también explicaría la aspiración a crear un organismo interamericano –la *Unión Panamericana*– para diseñar una política exterior conjunta (13).

Ante este planteamiento, los gobernantes latinoamericanos permanecieron, y aún permanecen, divididos entre dos impulsos: los que veían muy favorable buscar el apoyo de la primera nación del continente, y los

(12) PARRY, J. H.: *opus citada*, p. 448.

(13) LEMUS, E.: *opus citada*, pp. 339 y 341.

que creían que el *panamericanismo* podía limitar sus propios intereses. Brasil, por ejemplo, disfrutó de una relación especial con Estados Unidos que duró hasta los años setenta del siglo pasado (14).

En cambio otros países, especialmente Argentina –cuya particular relación con el Reino Unido duró hasta la Segunda Guerra Mundial– veían al *panamericanismo* como una limitación a sus opciones. Estas diferencias, subraya J. H. Parry, se pusieron de relieve en la Conferencia Panamericana de Buenos Aires del año 1936, que fue inaugurada por el propio presidente Roosevelt. En ella no se avaló la política de neutralidad de Estados Unidos que negaba el derecho de cualquier Estado a interferirse en los asuntos internos de otro.

En este punto no se trataba sólo de que a los Gobiernos argentinos no les gustase el liderazgo político de Estados Unidos, sino de que la economía argentina era complementaria de la europea y directamente competitiva con la de Estados Unidos. Con todo, el movimiento *panamericano* crecía en fuerza y sus posibilidades se mostrarían claramente en el año 1939 (15).

Tres semanas después del inicio de la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de Panamá los ministros de Asuntos Exteriores de los países americanos determinaron una «zona de neutralidad» de 300 millas alrededor del continente, y formaron un Comité Consultivo Financiero y Económico con el fin de paliar los efectos de la guerra en los países americanos; la «zona» no se respetó, porque en diciembre se produjo el primer enfrentamiento naval entre británicos y alemanes con el bombardeo del *Graf Spee* frente al puerto de Montevideo.

En principio, pues, la inclinación del *panamericanismo* se orientó hacia la neutralidad, pero como esa no fue la decisión de Estados Unidos, se produjo un gradual desplazamiento del latinoamericanismo hacia la intervención. Los ministros de Asuntos Exteriores se reunieron de nuevo en La Habana en el año 1940 y su interés se centró más en las consideraciones defensivas que en las de la neutralidad; elaboraron un plan que permitiese la administración de las colonias europeas en el Hemisferio Sur en el caso de una victoria alemana en Europa. Asimismo aprobaron una resolución en la que se afirmaba que cualquier ataque por parte de

(14) Citada en REID, M.: *opus citada*, p. 141.

(15) PARRY, J. H.: *opus citada*, pp. 452-453 en DUROSSELLE, J. B.: *De Wilson a Roosevelt, Politique éxterieur des États Unis, 1913-1945*, París, 1960.

un Estado no americano sería considerado como un acto de agresión contra todo el continente.

Después del ataque japonés a Pearl Harbour en diciembre de 1941, en la Conferencia de Río de Janeiro, a principios del año 1942, se recomendó a todas las repúblicas americanas la ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias del Eje; con todo, esta actitud presentó los reparos de Argentina y Chile, muy influenciadas por la ideología nazi-fascista, que no iban a declarar la guerra hasta el año 1945 cuando la derrota era ya clara. Y por lo que se refiere a otros países: los centroamericanos y caribeños habían seguido de inmediato a Estados Unidos, y declararon la guerra aun cuando un grupo de dictadores eran personalmente admiradores del Eje. Pero más interés concitan las posturas de México, que en mayo de 1942 volvía tras décadas de enemistad a acercarse a Estados Unidos, y de Brasil que se valió del conflicto para potenciar un creciente militarismo (16); ambos declararon la guerra en verano de dicho año y enviaron contingentes de tropas.

El regreso de la Fuerza Expedicionaria Brasileña a Brasil, a partir de mayo de 1945, provocó un gran entusiasmo popular que contribuyó a aumentar las presiones para la democratización del país, debido a la gran contradicción existente entre el apoyo del Brasil a las democracias y la dictadura de Getulio Vargas.

En ese año de 1945 se inauguró la Segunda República brasileña sin estridencias, después de que Vargas se retirara del poder haciendo una declaración pública en la que manifestaba su conformidad con la salida (17).

Latinoamérica y sus relaciones con la nueva superpotencia mundial, años 1945-1960

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el *buen vecino* septentrional de Latinoamérica se convirtió en superpotencia, mientras que Europa, volcada en su propia reconstrucción, estaba temporalmente impedida y definitivamente debilitada. Y en el mundo, frente a esta superpotencia solamente había surgido otra superpotencia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ninguna de las dos temía sorpresas por

(16) LEMUS, E.: *opus citada*, p. 342, véase HALPERIN DONGHI, T.: *Historia contemporánea de América Latina*, décimocuarta edición, Madrid, 1998.

(17) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, pp. 214-215.

parte de sus aliados; la disparidad en el poder entre las grandes y las pequeñas potencias era tan grande, que éstas habían perdido la posibilidad de afectar al equilibrio global.

La política norteamericana en Centroamérica y Suramérica, totalmente mediatizada por su anticomunismo, se dirigió hacia dos objetivos: por un lado, a la injerencia, en aras de la *seguridad*, en los asuntos internos de los Estados iberoamericanos para neutralizar cualquier amenaza comunista; y, por otro, a la promoción de una *política de ayuda económica* para desterrar el peligro revolucionario.

En ambas líneas de acción, pero de forma especial en la primera, los órganos interamericanos serían un poderoso instrumento a disposición de Washington, pero también un foco de disidencia donde se manifestarían voces críticas en pro de una mayor independencia internacional (18).

La búsqueda de un sistema permanente de *seguridad colectiva continental* que había regido el Acta de Chapultepec de la Conferencia Interamericana sobre «Problemas de la Guerra y la Paz» (México, 1945), se concretó en el año 1947 en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en la Conferencia Especial para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Continental celebrada en Río de Janeiro, en la que también participó Argentina cuyas relaciones con Estados Unidos por entonces seguían siendo malas.

Se articulaba, en consecuencia, un instrumento multilateral de política preventiva –elogiado por el secretario del Departamento de Estado de Estados Unidos, George C. Marshall– contra el comunismo y la subversión en el continente, y que ataba a los Estados americanos a los proyectos norteamericanos de defensa del hemisferio.

Habría que decir que este Acta sobre el papel supuso una nueva «forma» de la Doctrina Monroe al pasarse de una declaración unilateral de principios políticos a un sistema intercontinental de seguridad dentro de la propuesta de Naciones Unidas. La fuerza y permanencia de este sistema iba a depender en gran medida de la política que siguiesen Estados Unidos; y los futuros éxitos de la política de *buena vecindad* se deberían a la buena disposición que éstos mostrasen en refrenar y hacer importantes concesiones respecto de sus intenciones.

(18) NEILA, J. L.: «La hegemonía de Estados Unidos en el continente americano», en VV.AA.: *Historia del mundo actual*, p. 68, Madrid, 1996.

Por otro lado, si bien los países latinoamericanos reconocieron de forma realista su dependencia de Estados Unidos para hacer frente a cualquier ataque exterior, éstos tuvieron buen cuidado de evitar en lo posible cualquier interferencia en sus asuntos internos. Estas actitudes limaron asperezas aunque no garantizaron una amistosa cooperación. Porque Estados Unidos condicionarían su no intervención a lo que ellos juzgasen que era *buen comportamiento*; de ahí que difícilmente iban a mantener sus promesas de no intervenir de producirse la expansión del comunismo en la región, aunque por entonces esta posibilidad parecía remota (19).

La organización panamericana en el contexto de la guerra fría acabaría convirtiéndose en un pacto regional que debía reforzar el bloque americano frente al bloque soviético e impedir la entrada del comunismo en el continente. Este paso se dio en el año 1948 en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos, en la cual se firmó «la Carta de Bogotá» con la que se creaba la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los objetivos fundamentales de la nueva organización regional eran: instaurar la paz y la justicia, promover la solidaridad continental, reforzar la colaboración y el arreglo pacífico de disputas entre los Estados miembros, y la defensa de la soberanía, integridad territorial e independencia de los mismos. Las principales novedades se encontraban en el plano estructural porque se creaban seis organismos para la consecución de aquellos objetivos; de ellos, destacaba la Secretaría General (de la Unión Panamericana) cuya sede estaría en Washington.

A dicha declaración de principios se añadió el rechazo a cualquier forma de totalitarismo y la condena del comunismo. Escribe J. L. Neila que estos instrumentos jurídicos no hacían sino reflejar la interferencia entre las fronteras geopolíticas y las ideológicas, y perfilar el escenario en que se diluiría el principio de no-intervención a favor del de intervención contra cualquier agresión –comunista– a la integridad del continente. En consecuencia, la OEA iba a ser uno de los instrumentos político-diplomáticos al servicio de la hegemonía norteamericana dentro del prisma más amplio de su política de liderazgo en el bloque occidental (20).

Pero paralelamente a esta diplomacia multilateral, se intensificaron los contactos bilaterales mediante la firma de acuerdos de defensa para fortalecer los ejércitos nacionales a partir del año 1952 coincidiendo con

(19) PARRY, J. H.: *opus citada*, p. 454.

(20) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 68-69.

el retorno de los republicanos a la cúspide de la Administración norteamericana. Y como para Washington pasó a ser fundamental que los gobiernos se mostraran anticomunistas, todo ello supuso, de hecho, un virtual apoyo a los dictadores del continente y la vuelta a las prácticas intervencionistas.

Así sucedió en el año 1954 en Guatemala, ante las reticencias de Washington contra las reformas iniciadas por Juan José Arévalo en el año 1945 y continuadas por el presidente Jacobo Arbenz –elegido en 1950 y líder de una de las facciones del Ejército– a cuyo régimen consideraban procomunista y, por tanto, una amenaza contra los intereses de la United Fruit Company –propietaria de la décima parte de las tierras del país– y también contra el canal de Panamá.

En la X Conferencia reunida en Caracas a iniciativa de Foster Dulles sobre el asunto, se aprobó una resolución que condenaba la dominación comunista en cualquier Estado americano pero evitó pronunciarse sobre Guatemala. Ese mismo año, el coronel Castillo Armas –defensor de los intereses de la United Fruit Company– invadió Guatemala desde Honduras y Nicaragua con el apoyo militar de Washington. Pocos días después, el presidente Arbenz fue obligado a dimitir.

De modo parecido, Estados Unidos instaló dictaduras como la de Stroessner en Paraguay (1954) y de Somoza en Nicaragua (1956); y apoyó los gobiernos dictatoriales de Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1948-1956), de Fulgencio Batista en Cuba (1952-1958), de Rafael Leónidas Trujillo en la República Dominicana (1942-1952) o Manuel Odría en Perú.

Incluso llegó a invadir la República Dominicana en el año 1965 –por considerar que tras el asesinato de Trujillo podía extenderse el comunismo en la Isla– y hacer que Joaquín Balaguer, antiguo colaborador de Trujillo y fiel a la causa de Estados Unidos, ocupara la Presidencia tras la celebración de elecciones.

La promoción de una *política de ayuda económica* para erradicar la amenaza revolucionaria en Latinoamérica –la vía complementaria de la estrategia de Washington– aparecía explícitamente formulada en los cuatro principios básicos de la política exterior norteamericana enunciados en 1949: el apoyo a la Organización de Naciones Unidas (ONU), la ayuda a la recuperación económica mundial, el apoyo a los países en la lucha contra el comunismo, y la ayuda a las regiones subdesarrolladas.

La realidad del nuevo liderazgo de Estados Unidos, hizo que se generalizaran los impulsos nacionalistas en las distintas repúblicas latinoamericanas, sustentados en un enfrentamiento entre una Latinoamérica –caracterizada como católica conservadora y con unos Estados protectores y paternalistas que intervenían en la economía– y unos Estados Unidos protestantes en los que los intereses económicos primaban sobre cualquier planteamiento de defensa de las capas sociales más desfavorecidas, y en los que el Estado tenía como única misión garantizar la libre competencia (21).

En efecto, se creyó que las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), seguidas tras la crisis del año 1929, podían traer ahora sino una «independencia nacional» con respecto a los «protectores» Estados Unidos, si por lo menos la posibilidad de establecer algunos motivos de igualdad con éstos y, desde luego, un crecimiento económico.

Había que hacer *proteccionismo* y *crecer hacia adentro*. Luego, la misma puesta en marcha impuso que, ante la ausencia de actores sociales dinámicos apropiados (empresarios, sindicatos, partidos políticos) y la infraestructura necesaria (sistema bancario y crediticio, comunicaciones), se creyera necesario que el Estado no fuera sólo el garante del desarrollo económico sino el promotor y director del mismo. El resultado sería la devolución de la independencia económica a la vez que se asegurarían los puestos de trabajo a una población en rapidísimo ascenso (22).

Toda una serie de círculos viciosos frenaban el desarrollo de estos países. Quizás el ejemplo más claro era el del mercado laboral. En Latinoamérica, como en Estados Unidos, la tierra era abundante y escasa la mano de obra. Esta situación debería haber derivado en salarios más altos e innovación tecnológica para ahorrar mano de obra, aumentar la productividad y provocar un general crecimiento.

Y esto, efectivamente sucedió en Estados Unidos pero no, por lo general en Latinoamérica. Tal vez por reminiscencias de las relaciones laborales del periodo colonial, los terratenientes se mostraron reacios

(21) NEILA, J. L.: *opus citada*, p. 69. PÉREZ HERRERO, P.: «Estados Unidos y Latinoamérica en el nuevo sistema internacional», en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, pp. 444-445, Barcelona, 2001.

(22) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 444

a pagar salarios más altos y prefirieron seguir con la práctica de la coacción, lo cual desestimuló la innovación y el aumento de mercado nacional y, por lo tanto, fueron un factor importante en el retraso de la industrialización.

En cambio, en Europa y Estados Unidos los beneficios del crecimiento económico –observa Reid– fueron ampliamente difundidos porque, en la medida que se incrementó la productividad, los sindicatos lograron mejores salarios y los gobiernos democráticos establecieron Estados de bienestar. No ocurrió lo mismo en Latinoamérica; la ISI sirvió para reducir la competencia y maximizar los beneficios y privilegios de los que gozaban de influencias políticas (23).

Los años 1950 no trazaron una misma historia para todo el continente, sino que se dieron diferentes situaciones según las regiones en función de los precios de las mercancías, y unas bajaron menos que otras. A la vez, hay que subrayar que el éxito de las políticas ISI fue mayor en aquellas regiones que habían tenido un más intenso desarrollo durante la época anterior de *apertura*, y en aquellos países que fueron capaces de aunar a diferentes grupos sociales a través de políticas de corte populista: Argentina de Perón y Brasil de Vargas o de acuerdos con los obreros industriales para reducir la conflictividad laboral (24).

El peronismo y el getulismo se acercaban en muchos puntos: ambos pretendían promover un capitalismo nacional sostenido por el Estado y reducir las rivalidades entre las clases sociales llamando a las masas populares y a la burguesía nacional a una colaboración promovida por el Estado, de modo que éste encarnara las aspiraciones de todo el pueblo y no los intereses particulares de una clase.

Al declarar Perón en el año 1947, la *independencia económica del país*, se atrevió a predecir que iban a transcurrir 60 años sin crisis. Poco más tarde comenzaron a aparecer los primeros síntomas de graves problemas económicos causados por el dispendio de los fondos públicos.

El dilema era que Argentina necesitaba bienes de capital y productos manufacturados de Estados Unidos pero sólo podía ofrecer a cambio producción agropecuaria que aquéllos no necesitaban. A su vez, Europa necesitaba los productos argentinos pero no podía proveer la maquina-

(23) REID, M.: *opus citada*, p. 88.

(24) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 446.

ría ni el capital para el programa de industrialización que había trazado Perón (25).

Los años de la posguerra, escribe J. Saborido, fueron, como en los otros países, años de las políticas ISI en el que el papel del Estado era central, dictando las reglas del juego a través de la política cambiaria, monetaria, crediticia, interviniendo de manera directa como productor y suministrador de servicios, y brindando también una cobertura social de amplias dimensiones. En demasiadas ocasiones, impulsadas por decisiones gubernamentales, las prácticas especulativas de todo tipo y la disposición ampliamente favorable al incumplimiento de los contratos, generalizada al conjunto de la sociedad, justifican la expresión «un país al margen de la ley» que dio título al libro de un reconocido jurista: NINO, C. S.: *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, año 1998.

En resumen, se trataba de una economía semicerrada, aislada en gran medida de las corrientes de los intercambios internacionales que, sin embargo, dependía para su crecimiento de los saldos de la balanza comercial necesarios para la importación de bienes destinados a sostener la actividad interna, y que seguía exportando mayoritariamente alimentos (26).

Este podría ser un ejemplo significativo de desarrollo particular dentro del marco global de una economía en expansión, la cual creció rápidamente entre los años 1945-1980 como consecuencia del tirón de la demanda internacional. En este sentido, el final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un periodo de bonanza internacional y con tal panorama las políticas ISI se fueron flexibilizando, para aprovechar el ritmo de los mercados internacionales, de acuerdo con las líneas de proteccionismo industrial trazadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con todo, habría que decir que esta expansión estuvo «controlada» en todo momento. La ayuda de Estados Unidos a Iberoamérica presentó matices bien distintos al modo en que se articuló la ayuda a Europa Occidental; un hecho de especial relevancia si se tiene en cuenta que en esa posguerra, el inversionista más importante en América Central y del Sur fue Estados Unidos.

(25) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, p. 223.

(26) NINO, C. S.: *Un país al margen la ley*, Buenos Aires, 1998. SABORIDO, J.: «Crisis y dilemas de la economía argentina (1975-2008)», revista *Ayer*, número 73 (1), pp. 21-22, Madrid, 2009.

Observa J. L. Neila cómo al Plan Marshall para Europa se dirigió un gran volumen de capital procedente del crédito público concedido por la Administración norteamericana, lo que permitió una participación activa de los países receptores en el uso de esa ayuda; por el contrario, la ayuda concedida a Latinoamérica provendría de la ayuda técnica y la inversión privada. Desde el plano económico este proceder se traduciría en una alta concentración de las inversiones norteamericanas en aquellos sectores que se consideraran de mayor interés –en la industria minera y, de modo creciente, en las industrias manufactureras–, y en los países más rentables: Chile, Colombia, Cuba, México, Panamá, Perú o Venezuela.

La consecuencia directa de esta actuación sería el progresivo endeudamiento de Latinoamérica, puesto que los principales beneficiarios de aquellas inversiones fueron las empresas norteamericanas. Un informe de la CEPAL en el año 1964 era concluyente al respecto, al afirmar que:

«Los movimientos de capital norteamericano a largo plazo parecen haber tendido generalmente a desequilibrar más que a equilibrar el balance de pagos de América Latina.»

El crecimiento contó entre los años 1945 y 1980 con el apoyo del ahorro internacional; Iberoamérica recibió capitales de forma masiva como consecuencia de la confianza que provocaban sus ritmos de crecimiento entre los organismos financieros (27).

No obstante, persistía el problema de raíz, y era que se siguió dependiendo de las exportaciones de los bienes primarios cuya demanda crecía de forma débil e inestable. Las economías agrícolas y mineras de América Central, del Caribe o de los Andes conocían de un año a otro la alternancia entre la progresión y la regresión. Esta inestabilidad era más sorprendente en las economías semiindustrializadas: caracterizaba tanto a los crecimientos rápidos, los de Argentina o Brasil, como a los crecimientos lentos. Y como consecuencia de la estabilidad monetaria, el régimen de crecimiento de México y Venezuela presentaba más regularidad que el de los citados países.

Hay que hacer mención a la *geografía del estancamiento* en Latinoamérica, que muchas veces coincidía con la geografía de la inflación (las hiperinflaciones boliviana y paraguaya de finales de los años cincuenta) y de la pobreza: Honduras, Haití o Santo Domingo. A diferencia de los paí-

(27) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 241-242. PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 447.

ses más avanzados de la América templada, estas regiones no estaban industrializadas y la modernización se propagaba con dificultad desde la plantación o la mina a las actividades rurales tradicionales.

Sin embargo, el predominio de la sociedad preindustrial, que había caracterizado en los años cuarenta a los países andinos, de América Central y del Caribe, se fue esfumando poco a poco en las dos siguientes décadas. El mismo despertar económico de los países andinos, resume Denis-Clair Lambert, fue desigual porque las regiones pobladas de las altiplanicies continuaban bastante aisladas de la modernidad; una fuerte industrialización se desarrolló durante la Segunda Guerra Mundial en Venezuela y en Colombia; el despegue industrial de Perú fue algo más tardío, pero rápido; y Ecuador, que poseía una aceptable industria artesanal, se benefició en los años setenta de una producción petrolífera que era una nueva fuente de expansión.

En América Central, los progresos también fueron desiguales e inestables y debido al efecto de la cooperación se gozó de una fuerte expansión durante los años sesenta; sin embargo, las exportaciones agrícolas siguieron siendo el motor de esta región.

Las transformaciones económicas y sociales del Caribe fueron intensas a partir del año 1960. Las especializaciones iniciales de la economía de plantación se arraigaron, aunque bajo regímenes políticos opuestos, en la isla de Cuba, en Santo Domingo o en Haití. Además, nuevas especializaciones mineras aportaron prosperidad a las economías agrícolas: tales fueron los casos de la explotación de la bauxita en Jamaica o en Guayana.

Pero lo que abundó desde el año 1960 en las islas de fuerte densidad demográfica fueron numerosas industrias de mucha mano de obra bajo el control de sociedades norteamericanas. Estas industrias, como las de Puerto Rico, estaban destinadas a exportar a Estados Unidos y Europa, si bien la mano de obra era más costosa en Puerto Rico o en Jamaica que en los países muy pobres como Santo Domingo o Haití. Una asociación de los países del Área de Libre Comercio Caribeña estimuló el comercio exterior y sus monedas, afiliadas a la zona del dólar o a Europa, fueron estables con el resultado de un rápido crecimiento económico (28).

(28) LAMBERT, D. C.: «A la búsqueda del desarrollo. América Latina», en LEÓN, P.: *El nuevo siglo XX, 1947 a nuestros días*, volumen 6 de la *Historia económica y social del mundo*, pp. 365-370, Madrid, 1978.

No hay que olvidar que esta *apertura iberoamericana* estuvo potenciada por el intervencionismo que ejercieron Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Éstos, como se ha señalado, temerosos del establecimiento de algún gobierno procomunista, favorecieron las acciones golpistas de los ejércitos nacionales y el control de las oligarquías locales que protegían el beneficio de las compañías comerciales estadounidenses.

Curiosamente, en un artículo que publicó en *Foreign Affairs*, con el pseudónimo «Y», en el año 1950 el veterano del Departamento de Estado, Louis Halle, culpaba de la persistencia de la autocracia a la inmadurez política de la región, pero John Foster Dulles fue más sincero cuando aconsejó:

«No hagáis nada que pueda ofender a los dictadores. Ellos son las únicas personas en las que podemos confiar.»

Un capítulo aparte merecen las acciones encaminadas a liberar el Caribe de la presencia comunista; la actuación de Fidel Castro en Cuba (1959) al frente primero de un levantamiento triunfante contra el régimen de Batista que terminó luego en una revolución comunista. El proceso de ruptura con Estados Unidos llegaría enseguida, una vez que se pusieron en marcha las tareas reformadoras que afectaron de forma directa a los intereses económicos norteamericanos que controlaban la Isla; necesitada ésta de créditos extranjeros, recurrió y recibió el apoyo económico de la URSS mediante un tratado firmado en La Habana en febrero de 1960.

Los lazos con Moscú se estrecharon con motivo del viaje realizado por Ernesto *Che* Guevara por Europa del Este y el establecimiento en mayo de relaciones diplomáticas con la URSS. La administración Eisenhower actuó del mismo modo a como lo había hecho en la crisis de Guatemala: por un lado, poniendo en marcha la diplomacia multilateral a través de la OEA para condenar y acabar con el nuevo régimen cubano; y, por otro, mediante la ayuda a los refugiados cubanos en Florida, donde se estableció un Comité Político, y en Guatemala, como base de intervención para desplegar actividades militares en Cuba.

El 20 de agosto de 1960 la diplomacia norteamericana sólo pudo obtener de la reunión de consulta de los ministros de Asuntos Exteriores de la OEA, en San José de Costa Rica, una declaración que condenaba implícitamente a Cuba y repudiaba las infiltraciones soviéticas en el Hemisferio Occidental, pero no logró su expulsión de la Organización (29).

(29) NEILA, J. L.: *opus citata*, p. 243.

Fue precisamente la estrategia de contrafuerza de los países de la OEA la que hizo necesario que Estados Unidos instara a los diversos regímenes a ilegalizar los partidos comunistas y reprimir a la izquierda no comunista, y a romper sus lazos con la URSS. Paralelamente, tras el bloqueo económico total a la Isla en otoño, se iniciaron los preparativos para una intervención militar mediante el apoyo a los exiliados.

A la llegada de Kennedy a la Presidencia en enero de 1961, los planes estaban muy avanzados, y el 16 de abril de ese año, Estados Unidos inició y después suspendió la desastrosa invasión de voluntarios anticastro en playa Girón (bahía de Cochinos) para deponer a Fidel Castro, violando tanto las leyes de neutralidad como el sistema de tratados que se había creado. La decisión de Kennedy no cortó de raíz la amenaza, Estados Unidos fue cuestionado como líder indiscutible del *patio trasero* y Castro no sólo salió indemne sino dispuesto a convertirse en líder de la región (30).

Cuando más adelante llegó la expropiación cubana de las refinerías anglosajonas tras su negativa a refinar el crudo soviético, replicó con contundencia el presidente J. F. Kennedy –principios de octubre de 1962–; la llamada «crisis de los misiles» si bien finalizó con un apariencia de diálogo amenazó con hacer realidad una guerra nuclear rompiendo el equilibrio mundial auspiciado por Estados Unidos y la URSS.

El sistema había estado al borde del precipicio y, por añadidura, se puso en evidencia que ambas potencias no estaban preparadas para encajar los efectos estratégicos de una guerra nuclear. A cambio, cobró cuerpo la existencia de un régimen revolucionario, en una zona neurálgica para la seguridad de Estados Unidos, que también se había vinculado al bloque del Este.

En efecto, la guerra fría había anunciado la vuelta de la vieja psicología del «protector desconfiado»:

«Estamos dispuestos a ayudar a la gente que tiene las mismas creencias que nosotros a seguir viviendo de la forma que quiere vivir», declaró el secretario de Estado, Dean Acheson.

(30) HUGUETT, M.: «Balance de la guerra. La nueva sociedad internacional: características generales, 1945-1989», en PEREIRA, J. C. (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, p. 393, Barcelona, 2001. KHANNA, P.: *El segundo mundo*, pp. 184-185, Barcelona, 2008.

También el presidente Kennedy hizo de los vínculos económicos un pilar de la estrategia estadounidense, e inició una Alianza para el Progreso (ALPRO) a fin de unir las vías de la democracia, el crecimiento económico y el anticomunismo.

La primera vez que J. F. Kennedy utilizó la expresión ALPRO fue en el año 1960 en Florida; y el proyecto se puso en marcha después de su triunfo en las elecciones de noviembre de ese año y en plena crisis cubana. El plan era afín a las ideas de W. W. Rostow, economista y asesor del presidente, y consistía en lograr en los países la industrialización –despegue– y luego un crecimiento autosostenido, fomentando, al tiempo, como complemento la integración económica a escala regional.

El texto de la ALPRO fue aprobado por el Consejo Interamericano Económico y Social en su reunión en Punta de Este en agosto de 1961 con la abstención de Cuba. La ALPRO se sustentaba en el principio de que, al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud. El programa preveía inicialmente una inversión total por parte de Estados Unidos de 20.000 millones de dólares en 10 años, pero con la condición de que el empleo de esos fondos estaría ligado a la aplicación de políticas de planificación nacional en aquellos países.

Aunque la ALPRO sobrevivió a Kennedy, los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas por varias razones: en primer lugar, su asesinato en Dallas la dejó desde casi el inicio sin su principal valedor; en segundo lugar, por el retorno, tras su muerte, de la política norteamericana a las prácticas tradicionales con respecto a los países latinoamericanos, potenciando el recurso a la fuerza; además, por la misma desproporción entre los fines y los medios, puesto que era discutible que la suma prevista fuera suficiente para cubrir tan ambiciosos objetivos; y, finalmente, por la propia capacidad de los países destinatarios para cumplir los requisitos de planificación y de destinar adecuadamente aquellos recursos. La ALPRO se disolvió finalmente en el año 1975 habiendo fracasado en sus objetivos primeros. Después de medio siglo de políticas de *puertas abiertas* y de *buena vecindad*, el nexo entre estabilidad, democracia y capitalismo que pretendía Estados Unidos seguía siendo una realidad remota (31).

(31) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 244-245. KHANNA, P.: *opus citada*, p. 185.

Entre las vías nacionalistas del socialismo y las vías nacionalistas del capitalismo años 1960-1980

Desde el 8 de enero de 1959, cuando Fidel Castro entró victorioso en La Habana, hasta el 25 de febrero de 1990, fecha en la que el Frente Sandinista nicaragüense fue derrotado en las urnas por una coalición de 14 partidos opositores, transcurrió el tercer periodo de la historia de los nacionalismos latinoamericanos contemporáneos. Su encuentro con el socialismo marxista, escribe González Manrique, los impregnó de una mística antiimperialista revolucionaria que extendió la lucha armada como un reguero de pólvora de un extremo a otro del continente.

A lo largo de las décadas de los años sesenta y setenta, en prácticamente todos los países de la región surgieron organizaciones políticas seguidoras de las tácticas, la estrategia y las teorías de la revolución cubana. La izquierda iberoamericana, y también la europea, quedó fascinada por la experiencia cubana e intentó en distinta medida aplicar sus lecciones a sus condiciones locales, por medios electorales o armados. La Isla fue convirtiéndose poco a poco en la base geográfica y política de un centro revolucionario a escala continental, generando una especie de IV Internacional que en América logró avances que la III Internacional ni siquiera pudo imaginar.

Desde la independencia de España, no había aparecido nada que se asemejara de lejos a la Cuba de Castro y, al igual que los bolcheviques, los cubanos estaban seguros de que la revolución iberoamericana seguiría a su victoria con pocos años de diferencia. Pero a pesar de la retórica internacionalista, el interés nacional apareció como el objetivo cubano de primer orden, y se elevó a la categoría de verdad socialista siguiendo los caminos del *socialismo en un solo país* propiciado por Stalin; así que la meta inmediata, y permanente, de la revolución sería la supervivencia a cualquier costo.

En el año 1984, Fidel Castro la admitió en una entrevista concedida a *Newsweek*:

«No oculto el hecho de que cuando un grupo de países latinoamericanos, bajo la guía de Washington, trató de aislar a Cuba políticamente, la bloqueó económicamente y patrocinó acciones contrarrevolucionarias para tratar de derrotar la revolución, nosotros respondimos en un acto de legítima defensa, ayudando a todos

aquellos que, durante aquellos años, querían combatir contra esos gobiernos» (32).

En opinión de Carlos Malamud Rikles la revolución castrista presentaba aspectos muy diferentes de otras experiencias revolucionarias en Iberoamérica. El nuevo proceso revolucionario se iba a caracterizar por el establecimiento de un régimen autoritario con un fuerte contenido personalista, marcado por el liderazgo y el carisma de Fidel Castro, por la continua presencia en el discurso revolucionario del antiimperialismo y el nacionalismo, y por la adopción del marxismo-leninismo y la integración en el bloque soviético.

Sin embargo, no cabe duda que el triunfo de la revolución cubana, y el deseo de sus dirigentes de que se convirtiera en un modelo a exportar a otros países de la región, tuvo un especial significado para el desarrollo de la guerra fría en el continente y para el impulso de los grupos revolucionarios armados. De hecho, la aparición en la década de los años sesenta de brotes revolucionarios por toda la geografía reflejó en hechos el impacto del ejemplo cubano.

El acceso a la Presidencia de Estados Unidos de Lindon B. Johnson supuso todo un cambio de estilo en la Casa Blanca y el retorno, con respecto a Centroamérica y Suramérica, de las prácticas tradicionales favorables a una mayor presión política y del recurso al intervencionismo para erradicar las amenazas revolucionarias.

A partir del año 1964, Estados Unidos renunció de forma más decidida al equilibrio entre reformismo y contrarrevolución, para inclinarse a favor del primero. Indica J. L. Neila que el giro de la política norteamericana adquirió una doble dimensión. Por un lado, en el plano multilateral la OEA fue testigo del intento por parte de Estados Unidos de promover la internacionalización de las fuerzas militares interventoras y su presentación como embrión para la posterior creación de una fuerza militar panamericana permanente. Y por otro, en el plano bilateral aquella política se concretó en la Doctrina de la Seguridad Nacional y en el recurso al principio de intervención. Esta Doctrina, según Carlos Malamud Rikles, fue más bien fruto de una reelaboración local de algunas de las doctrinas políticas del momento, para librar «guerras internas» contra los grupos revolucionarios, que una teoría impuesta

(32) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, pp. 259-260, véase MORENO FRIGANALS, M.: *Cuba/España España/Cuba*, Barcelona, 1995.

desde Washington y el Departamento de Estado a los Ejércitos y los Gobiernos latinoamericanos.

De cualquier modo, la forma de actuar norteamericana encontró el apoyo de las burguesías medias conservadoras y moderadas –hacia donde habían evolucionado los grupos sociales en momentos anteriores reformistas– y del Ejército, haciendo causa común, en cierto modo, con los sectores oligárquicos. En este contexto se explica las débiles condenas de la diplomacia norteamericana a los golpes militares que instalaron a generales en el poder en los distintos países, en especial en la primera mitad de la década de los años sesenta: El Salvador (1961), Perú (1962), Guatemala (1963), Honduras (1963), Ecuador (1963), Brasil (1964), Argentina (1966), pero que se prorrogó hasta los años setenta, tal fue el caso chileno del año 1973 (33).

Ante este vendaval de comportamientos críticos, es preciso hacer un alto en esta explicación para cuestionar *cuáles eran las circunstancias demográficas y socioeconómicas* con las que Iberoamérica inició esas décadas de la segunda mitad del siglo XX.

La historia de estos años no puede entenderse sin hacer referencia a su verdadera protagonista, *la población*. Y ello porque el fuerte dinamismo demográfico supuso un reto muy importante, tanto para las políticas económicas llevadas a cabo como para los proyectos sociales y políticos trazados. Las décadas de los años cincuenta y de los sesenta proporcionan unos datos sumamente significativos del alto índice de su crecimiento. Ésta pasó de 110 millones en los años 1930 a 166 en 1950; 286 en 1970; 361 en 1980, y 448 en 1990 (34). Dichas cifras resultan, si cabe, más elocuentes si se atiende a los datos de su crecimiento relativo, porque si entre los años 1945 y 1955 la población aumentó en un 21%, entre los años 1955 y 1965 lo hizo en un 34%, y en el siguiente decenio en un 32%.

Lo cual significa que América Central y del Sur fueron las zonas del mundo donde la población aumentó con mayor rapidez. Este crecimiento estuvo acompañado de una fuerte concentración urbana (por un crecimiento vegetativo y, sobre todo, por unas fuertes migraciones internas de las áreas rurales a los núcleos urbanos). El resultado de estas dos tendencias fue una explosión demográfica en las ciudades: São Paulo

(33) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 246-247.

(34) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 450.

saltó de 69.000 habitantes en el año 1890 a 12 millones en 1976 y a unos 19 millones en la actualidad. De igual manera, en Lima la población creció casi ocho veces en cuatro décadas hasta el año 1981. No debe sorprender, pues, que este desmesurado crecimiento urbano abrumara a los gobiernos, y que no dieran abasto los servicios públicos.

En consecuencia, las ciudades iberoamericanas reflejaban las injusticias de su sociedad en general; se caracterizaban tanto por sus grandes cordones de miseria como por la ostentación de sus barrios ricos. Gran parte de la población urbana vivía en casas construidas por sus propios habitantes y carecía de títulos de propiedad legales. En Perú, por ejemplo, más de la mitad de la población vivía así, mientras en Haití se llegaba al 68%. Sin embargo, con el tiempo la mayoría de estos asentamientos terminaba adquiriendo las comodidades de la vida urbana: electricidad, agua, alcantarillado, calles pavimentadas y parques (35).

Obviamente, en cada país los procesos de transición demográfica comenzaron en años diferentes y alcanzaron intensidades distintas, del mismo modo que el proceso de industrialización se desarrolló de forma desigual en el subcontinente. El crecimiento demográfico planteó acusados problemas en las últimas décadas del pasado siglo; de modo general, los niveles de educación descendieron (el de la pirámide poblacional), lo mismo sucedió en la sanidad, el paro creció y el producto interior bruto *per cápita* disminuyó.

Pese a esto, siguieron agolpándose los migrantes campesinos aumentando las áreas de las ciudades ocupadas por infraviviendas o asentamientos espontáneos ilegales, construidos con materiales de derribo y sin ningún tipo de servicios (*favelas* en Brasil, *ranchitos* en Venezuela, *villas miseria* en Argentina o *callampas* en Chile). El proceso de emigración campo-ciudad continuó en los años siguientes, y en vez de favorecer la industrialización amplió el subdesarrollo al no haber correspondencia entre el abandono rural y la oferta de trabajo urbano-industrial.

Además, el Estado no pudiendo ofrecer las infraestructuras (comunicaciones, transporte, electricidad, etc.) solicitadas por el sector empresarial para impulsar el crecimiento –por tener que invertir en servicios básicos para cumplir al menos en parte con sus compromisos sociales y políticos–, tampoco fue capaz de ofrecer las condiciones necesarias para

(35) REID, M.: *opus citada*, pp. 34-35.

lanzar el mismo desarrollo económico, generándose de este modo una espiral degenerativa, en la que frecuentemente fue solución la disminución de los servicios estatales y la apertura a las inversiones extranjeras con la esperanza de que fueran éstas las que generaran los puestos de trabajo que se precisaban (36).

Todo ello supuso tensiones sociales que fueron solventadas de forma distinta; en unos casos se resolvió con el empleo de la fuerza militar: Brasil 1964, Argentina 1966 y Chile 1973. En otros, el desmantelamiento de las organizaciones sindicales críticas y el fomento de sindicatos «mediadores» ayudaron a sacar adelante la situación. Y en muchos, el renovado discurso de la Iglesia católica, brotado del Concilio Vaticano II, sirvió para calmar los ánimos y ofrecer momentánea esperanza a los damnificados por la injusticia social (37).

Entre las vías nacionalistas del socialismo y las vías nacionalistas del capitalismo, años 1960-1980

En la década de los años sesenta, *vientos nacionalistas y de autonomía* recorrieron la región: mientras la autodeterminación nacionalista de la incipiente revolución cubana consideraba a Estados Unidos como la mayor amenaza, desde el prisma *económico* se solicitaba la *autonomía nacional*.

Según la tesis del secretario general de la CEPAL, Raúl Prebisch, los países iberoamericanos debían combinar sus políticas ISI con el fortalecimiento de las relaciones interregionales, a fin de lograr una mayor vinculación entre sus respectivas economías, la ampliación de los mercados internos y la reducción de su dependencia externa.

En un primer momento, la actividad se centró en América Central por considerar que era un marco que daría beneficios a corto plazo y para evitar la propagación del «efecto Cuba».

Como la excesiva atomización de los mercados nacionales –consecuencia de las realidades de los respectivos Estados: El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica– y sus particulares políticas habían

(36) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 451, y sobre el crecimiento económico y sus consecuencias sociales véase THORP, R.: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, 1998.

(37) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, pp. 451-452.

dificultado el desarrollo económico de la región, en el año 1960 se creó el Mercado Común Centroamericano, mediante la firma del Tratado de Managua, compuesto por los citados países de la zona. La CEPAL jugó un importante papel en los trabajos preparatorios, y en especial con sus ideas sobre planificación industrial, aunque finalmente acabarían imponiéndose las de Estados Unidos con su concepto de libre comercio.

Lo que a la postre resultó fue bastante distinto del primer proyecto, ya que si en su inicio fue un plan que puso el énfasis en la industrialización y en el crecimiento autosostenido, luego acabó limitándose al establecimiento de un área comercial de librecambio.

Al tiempo que esta experiencia centroamericana surgieron otros planes de integración. El primer intento de integración económica regional tuvo lugar el mismo año de 1960, con la creación de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC), gracias a la firma del Tratado de Montevideo. Siete años más tarde formaban parte de ella México y toda Suramérica, excepto Guyanas, con la intención de facilitar los intercambios en vez de crear un mercado común similar al que por entonces se estaba creando en Europa.

Sin embargo, tuvo un éxito relativo; y la muestra de que la ALALC estaba obteniendo resultados parciales fue la creación en el año 1969 del Pacto Andino (tratando de vincular más estrechamente las economías de: Perú, Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia; Venezuela se incorporó en el año 1973). A su vez, el Área de Libre Comercio Caribeña se transformó al poco tiempo en la Comunidad Caribeña (CARICOM). Y de nuevo, estos intentos de integración se encontraron con las diferencias políticas entre sus gobiernos más los golpes militares en: Brasil, Chile y Argentina (38).

Siempre estuvo en medio de estos no satisfactorios logros la *cuestión del petróleo*. Ésta había venido suscitando entre los países, desde los años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial, unas medio-rupturas, más que rupturas propiamente dichas. La creación de compañías nacionales petrolíferas, del tipo de la Pemex mexicana, condujo a varios países de Iberoamérica a situaciones de semiruptura con Estados Unidos.

En Argentina, las nacionalizaciones de Perón, llevadas a cabo en una época en que la producción no cubría más que una parte de las necesi-

(38) PÉREZ HERRERO, P.: *opus citada*, p. 449.

dades nacionales, impusieron a las cuentas exteriores fuertes importaciones de petróleo. En Brasil, los resultados obtenidos por la Petrobras fueron escasos y la dependencia petrolífera del exterior fue la que incitó a las compañías a continuar las prospecciones. Por su parte, la política petrolífera venezolana con respecto a la estadounidense fue una sucesión de medio rupturas y negociaciones.

Sin llegar a una verdadera ruptura, muchos países de Iberoamérica pudieron lograr una «autonomía negociada» como resultado de acuerdos intergubernamentales. La mayoría de los dirigentes populistas propusieron en sus programas de gobierno la nacionalización de las minas o del petróleo. No pocas veces estos programas resultaron poco realistas porque fueron aplicados a unas inversiones que no habían dado aún sus frutos: pozos de petróleo secos, minas de poca importancia o de poco contenido.

Las negociaciones entre Chile y Estados Unidos a fines de los años sesenta pusieron de manifiesto una modalidad de concierto: la «chilenización» de las minas de cobre. El presidente Frei previniendo la retirada progresiva de las grandes compañías norteamericanas reguló la repatriación de los dividendos; sin embargo, esta efímera vía padeció de nuevo la ruptura con la experiencia del Frente Popular.

La Carta de Cartagena fue una segunda modalidad de concierto previo al elaborar un código de las inversiones extranjeras para los países andinos. Se afirmaba el principio de una economía mixta, los capitales eran acogidos en posición minoritaria, se preveían los plazos de retirada y la inversión debía ir acompañada de transferencias de tecnología. Estas disposiciones permitían controlar mejor la actividad de las firmas transnacionales y adaptar su expansión a las prioridades de los planes de desarrollo (39).

Las políticas económicas desarrolladas por los países latinoamericanos y la crisis económica iniciada en el año 1973 «la crisis del petróleo» –y que daría lugar a una larga «recesión» que perduraría en general hasta el año 1985– estarían en el origen del problema de la deuda exterior y lo que ello supuso en sus previsiones de desarrollo económico. A la primera crisis siguió una segunda crisis del petróleo entre los años 1979 y 1981, y un tercer evento en 1981 y 1982 por la fuerte subida del dólar,

(39) LAMBERT, D. C.: *opus citada*, p. 372.

fruto de la política de fuerte monetarismo restrictivo que inició la administración Reagan.

Es evidente que la crisis del petróleo no incidió del mismo modo en los países latinoamericanos según fuesen productores o importadores de petróleo. Los primeros –entre los que se encontraban: México, Venezuela y Ecuador– actuaron en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y se beneficiaron directamente de la situación al disponer de un gran volumen de divisas –petrodólares–. Los segundos, o la mayoría de los países de Centro y Suramérica: Brasil, Chile, Argentina, etc., acusaron no sólo el impacto de la factura energética sino las consecuencias del retraimiento del comercio mundial y la caída de los alimentos y materias primas (40).

A mediados de los años setenta el citado *nacional-industrialismo*, promovido por el secretario general de la CEPAL el argentino, Raúl Prebisch, comenzaba a fallar. Los marxistas criticaron siempre sus tesis *nacionalistas* porque según ellos reflejaban los intereses de las burguesías regionales; de hecho, sus ideas no habrían tenido la influencia que tuvieron de no haber contado con el apoyo de importantes fuerzas sociales.

La influencia de esa escuela de economía fue especialmente importante en las políticas económicas de los gobiernos de Salvador Allende en Chile, de Juan Velasco Alvarado en Perú, el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y en los de Echeverría y López Portillo en México. Es difícil precisar la extensión de su predicamento –a través de la asesoría de equipos técnicos– en cada país, pero es indiscutible que el prestigio de la CEPAL llegó a confundir sus tesis con el sentido común porque era una fuente, simultánea y políticamente correcta, compatible tanto con el nacionalismo económico como con el izquierdismo moderado de las burguesías progresistas latinoamericanas.

En la búsqueda de respuestas a tantos interrogantes económicos, demográficos o sociales de la región, la obra de Prebisch resultó fundamental. Éste fue un argentino nacionalista que quería ver al continente en pie de igualdad con Estados Unidos y Europa, una tarea que requería ante todo formar élites. En cierto modo, recuperó, señala el chileno-holandés Gunder Frank, el legado del nacionalismo populista de la primera mitad del siglo, pero le imprimió un tono modernizante que recogía los aportes más actuales del pensamiento económico mundial.

(40) LAMBERT, D. C.: *Ibidem*.

No cabe duda que el *cepaliano* fue un modelo contagioso que subsistió durante largas décadas por sus atractivos planes de creación de empleo, de ahorro de importaciones y fortalecimiento de los Estados, pero no fue de menor importancia la coherencia de dicho modelo con viejos asuntos nacionalistas latinoamericanos: su fuerza emocional apelaba al orgullo de poseer industrias capaces de competir con las de los países ricos, incluso en tecnologías aeroespaciales o nucleares como sucedió en Argentina y Brasil (41).

Las intervenciones políticas y arbitrarias de los gobiernos colaboraron en gran medida en el colapso del modelo. El problema no era la falta de dinero, que abundaba, sino la concentración del ingreso, la fuga de capitales provocada por la inseguridad jurídica derivada de la arbitrariedad de las decisiones de los poderes públicos, el endeudamiento externo y la escasa productividad de una fuerza laboral poco capacitada.

Para sobrevivir a esas actuaciones arbitrarias, las empresas se refugiaron en la ilegalidad y el mercado negro ante un proteccionismo que era fundamentalmente político, porque la autoafirmación nacional precisaba dedicar los esfuerzos productivos a crear industrias propias, aunque el precio a pagar fuese una disminución de los gastos en educación o sanidad.

En Argentina en el año 1982 el sector privado tenía en el extranjero activos equivalentes, por lo menos, a la mitad del valor de la deuda pública. Miles de pequeños ahorradores se servían de cuentas bancarias en el extranjero para protegerse de las incertidumbres política y económica. El miedo a su propio Estado –a sus violaciones del derecho y de la propiedad– favoreció ese círculo perverso. Cita González Manrique que, para Sorman, Prebisch y su escuela deberían ser considerados responsables de las estrategias seguidas en su nombre y de sus resultados:

«Argentina, su país, lo testimonia en mayor medida que ningún otro. Fue próspera y se metió en la vía del subdesarrollo» (42).

Esta situación de continua inestabilidad socioeconómica tuvo su correspondencia en unos regímenes políticos cuyo cuidado principal se centró en preservar el «orden establecido». A mediados de los años setenta la dictadura se había convertido en norma; en el año 1977, más de dos tercios de los latinoamericanos –y ocho de diez repúblicas suramericanas–

(41) NEILA, J. L.: *opus citada*, p. 407.

(42) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, pp. 333-339.

vivían bajo el bastón militar. Y si se añade el autoritarismo civil de México la democracia parecía haber fracasado en la región. Sólo sobrevivía en Costa Rica, Colombia y Venezuela.

Las dictaduras de las décadas de los años 1960 y 1970 fueron diferentes de las del pasado. En términos generales, escribe M. Reid, los ejércitos ya no eran más que vehículos a través de los cuales los caudillos podían construir dictaduras personales, aunque el general Pinochet sería una excepción. Estos nuevos regímenes tampoco se limitaban a respaldar a una facción civil en contra de las otras; eran más ambiciosos por cuanto buscaban un reordenamiento permanente de la sociedad. La eliminación del comunismo, declaró el general Pinochet, exigía el fin de la democracia, pues ésta había demostrado que *ya no era capaz de confrontar a un enemigo que destruyó al Estado*. El terror que provocaron estas dictaduras fue mucho más intenso y sistemático que cualquiera otra cosa que se hubiera conocido anteriormente en la mayor parte de Suramérica, aunque no en Centroamérica (43).

¿Cómo se explica esto? Conviene empezar por los ejércitos mismos. Muchos componentes de la izquierda culparon a Estados Unidos de las clases sobre tácticas anticomunistas que impartía a oficiales latinoamericanos en lugares como la Escuela de las Américas en Panamá; y, sin duda, después de Guatemala, Estados Unidos dio luz verde a golpes de Estado en nombre del anticomunismo. Las variadas Doctrinas de Seguridad Nacional, que involucraban al conjunto de la economía y de la política, según las cuales las Fuerzas Armadas se consideraban en guerra total contra el comunismo, eran productos internos y no importados de Estados Unidos.

Guillermo O'Donnell, un político científico argentino, en la década de los años setenta describió la nueva hornada de dictadores en Brasil y el Cono Sur como regímenes «burocrático-autoritarios». Quería decir con ello que habían surgido para cumplir el dominio de una «burguesía altamente oligopolizada e internacionalizada» (o de los magnates industriales locales y de las firmas multinacionales). Esto lo lograron alejando del poder a «sectores populares» (trabajadores y campesinos), restaurando el orden político y estabilizando la economía con maneras que beneficiaban a las grandes empresas y a expensas de los trabajadores (44).

(43) REID, M.: *opus citada*, p. 173. TIMMERMAN, J.: *Chile*, Madrid, 1987.

(44) REID, M.: *opus citada*, p. 174.

En esta década de los años setenta, sólo en Nicaragua sucedió algo que se pareció a la revolución cubana: la insurrección sandinista del año 1979. No era coincidencia que Nicaragua, al igual que Cuba, hubiera padecido una intervención norteamericana, ni que estuviera regida por un dictador corrupto y su Ejército fuera una «policía» creada por los norteamericanos y careciera de legitimidad. El gobierno de Reagan vio en el régimen sandinista una «segunda Cuba» y se movió para derrocarlo organizando una guerrilla denominada Contra.

Los sandinistas, por su parte, con la ayuda de la URSS y de Cuba organizaron un Ejército de 100.000 hombres y un Estado cada vez más militarizado; como resultado, la Contra no fue suficiente contrincante para vencer al Ejército sandinista. Pero los errores económicos cometidos por su Gobierno, la guerra de la Contra y las dificultades impuestas por el embargo comercial norteamericano generaron mucho descontento social. Con todo, fue la retirada de la ayuda económica soviética la que acabó de animar a los dirigentes a aceptar un plan de paz diseñado por Óscar Arias, presidente de Costa Rica y respaldado por el resto de los países de América Latina, que preveía elecciones libres y justas.

Eventualmente, este plan fue apoyado por George H. W. Bush, que había sucedido a Reagan, ansioso de acabar con la página Irán-Contra y el conflicto de Nicaragua. Tras una derrota electoral, los sandinistas dejaron el poder en el año 1990, y Nicaragua se convirtió en democracia.

En el vecino El Salvador, con una historia de dictaduras, surgió un poderoso movimiento de izquierdas. En el año 1972, la victoria de una coalición reformista en las elecciones presidenciales fue negada por fraude y otorgada al Partido Militar, cuya única plataforma era el anticomunismo. A partir de ese momento, se inició en El Salvador una guerra civil entre grupos guerrilleros de izquierda –el Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí y las Fuerzas Armadas–, con escuadrones «de la muerte» formados por éstas, que duró más de 10 años. Un acuerdo firmado en México en el año 1992 convirtió a El Salvador en una democracia como Nicaragua; pero se trataba de una democracia «controlada» desde el poder por el Partido Arena de derecha (45).

Sin embargo, fue el golpe de Estado de Chile, en el año 1973, el que conmocionó al mundo. Desde el año 1932, Chile había parecido ofrecer

(45) REID, M.: *opus citada*, pp. 154-155.

un modelo de estabilidad política y de democracia civil. Sin embargo, se habían venido acumulando diversos problemas, incluida una inflación crónica: la inversión privada era débil y la economía dependía completamente de la exportación del cobre. En los años sesenta, Chile hizo un serio intento para remediar estos problemas ejecutando reformas moderadas y Eduardo Frei, un demócrata-cristiano amigo personal del filósofo Jacques Maritain, elegido en el año 1964, prometió una *revolución en libertad* sustentada en la Doctrina Social Católica y en las nuevas directrices del Concilio Vaticano II sobre la modernidad y la democracia.

Las reformas recibieron un gran apoyo de Estados Unidos que vio en Frei un ejemplo para su ALPRO. El gobierno de Frei negoció la nacionalización parcial de las empresas de cobre norteamericanas (la *chilenización* del cobre); impulsó asimismo una reforma agraria radical, limitando el tamaño de las fincas a sólo 80 hectáreas, y fomentó la sindicalización de los trabajadores rurales. Sin embargo, la reforma no satisfizo las exageradas expectativas que había suscitado; por otra parte, los logros de Frei fueron reales pero alarmaron a la derecha y trajeron el descontento a la izquierda y a los radicales de su propio partido.

Sin embargo, la desconfianza a la emergente Democracia Cristiana ya estaba instalada de antemano; los partidos de la derecha la percibieron como si se tratara de un nuevo partido de izquierda, mientras que los partidos de la izquierda la consideraron «la nueva cara de la derecha», algo así como un reformismo burgués ilustrado. Uno de los principales dirigentes democristianos, Jorge Ahumada, ya había escrito en el año 1958 que las propuestas de su partido:

«Eran demasiado revolucionarias para las clases altas, acostumbradas a 150 años de *status quo*, y muy atractivas para las clases dominadas, que han alimentado ilusiones utópicas por más de 30 años (46).

Al final de la década de los años sesenta, la búsqueda de consensos que tradicionalmente había caracterizado a la democracia chilena estaba llevando, como en Brasil, a la polarización. Y como en este país, dicha polarización se iba a intensificar con la llegada de un gobierno de izquierda portador de un estrecho mandato electoral.

En el año 1970 los chilenos se encontraron ante una encrucijada en la que tenían que decidir entre el nacionalismo económico de la izquierda y

(46) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, p. 290.

el nacionalismo de la derecha que apelaba a la ley y el orden y al miedo al comunismo internacional. La victoria de Salvador Allende, un médico socialista dotado de gran carisma personal, en las elecciones presidenciales de ese año no representó para los chilenos, de acuerdo con el Partido Socialista Chileno al que estaba afiliado, un giro profundo a la izquierda. En el año 1968 fue descrito así por el politólogo español Raúl Morodo:

«Por él votaba un sector de la clase media profesional y un sector obrerista tradicional, la “aristocracia obrera”, es decir, el obrero cualificado y sindicalizado» (47).

Sin embargo, Allende, presionado por los partidos de la Unidad Popular que le habían dado la victoria, propuso un gobierno democrático pero revolucionario. El principal objetivo del programa de la Unidad Popular era:

«La búsqueda de un reemplazo para la presente estructura económica, acabando con el poder del capital extranjero y nacional monopólico y de los latifundios para iniciar la construcción del socialismo.»

Esta *vía chilena al socialismo* sin violar las leyes o la Constitución, como propuso Allende, siempre estuvo llena de dificultades, y ello incluso si hubiera contado con un apoyo mayoritario o una coalición de partidos unida. Pero Allende ni tuvo lo primero ni la segunda; la oposición tenía mayoría en ambas Cámaras del Congreso y la Unidad Popular estaba profundamente dividida.

Pese a no contar con esta mayoría en el Congreso, intentó desarrollar su *vía chilena* lo que se tradujo en una polarización de la vida política. Entre otras cosas también porque la política macroeconómica del Gobierno fue imprudentemente populista, diseñada para asegurar el apoyo de la Unidad Popular y los cambios estructurales socialistas en la economía (48).

Ante la escalada de las nacionalizaciones, el Congreso se negó a aprobar reformas tributarias para superar el problema fiscal e hizo todo lo posible para complicar las cosas al Gobierno. Al mismo tiempo, las huelgas patronales, como el paro de un mes entero que llevaron a cabo los dueños de camiones, aumentaron los problemas; las profesiones liberales y los pequeños empresarios protestaron contra el Gobierno y gran parte de la prensa le fue hostil. Por su parte, en el juego de la guerra fría la admi-

(47) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, p. 291.

(48) REID, M.: *opus citada*, p. 167.

nistración Nixon intentó diversas tretas, desde huelgas hasta sanciones para desacreditar a Salvador Allende, cuya elección Henry Kissinger la atribuyó a la «irresponsabilidad del pueblo» (49). El Gobierno norteamericano bloqueó los préstamos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a Chile, y la Agencia Central de Inteligencia norteamericana repartió dinero a los camioneros, a los grupos de oposición y a la prensa.

Se unieron a todo ello situaciones de escasez, racionamiento y mercado negro que derivaron en la ingobernabilidad del país. El 22 de agosto de 1973 la Cámara de Diputados declaró que el presidente había violado la Constitución y, en una votación de 81 contra 47, invitó a las Fuerzas Armadas a que la defendieran (50). Tres semanas más tarde se produjo el golpe de Estado, el 11 de septiembre.

La dictadura del general Pinochet, de 16 años de duración, trajo la represión y, al igual que en Argentina, fue acompañada de un programa económico neoliberal «los chicos de Chicago» pero, a diferencia del país trasandino, el éxito coronó la gestión de la dictadura aunque al precio de un elevado coste social (51).

Los nuevos rumbos hacia la democracia, años 1980-1990

En los años finales de la década de los años setenta, la administración Carter (1977-1980) volvió a tomar la tradicional sensibilidad demócrata hacia los asuntos latinoamericanos. En adelante, resume J. L. Neila, Washington supeditaría su ayuda militar al respeto de los derechos humanos en cada país, lo que iba a suponer una revisión en los mecanismos de funcionamiento de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Así, el programa publicado por la Administración norteamericana en marzo de 1977, antes de que fuese discutido en el Congreso, preveía la disminución de la ayuda a Argentina y la supresión de la de Uruguay, como sucedía en Chile desde el año 1976. Esta actitud provocó las reacciones de: Uruguay, Argentina –además de: El Salvador, Guatemala y Brasil– rechazando la ayuda militar de Washington.

Entonces Estados Unidos plantearon la cuestión ante la OEA, proponiendo que la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo estuvie-

(49) KHANNA, P.: *opus citada*, p. 227.

(49) REID, M.: *opus citada*, p. 168.

(50) REID, M.: *opus citada*, p. 167.

ra subordinada al respeto a los derechos del individuo, lo que provocó una división en el seno de la Organización porque: México, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia y Jamaica establecieron un frente unido contra las dictaduras. La presión norteamericana comenzaría a surtir efecto a partir de septiembre de 1977: Chile anunció la aceptación de una Comisión de Investigación de la ONU sobre los derechos humanos, El Salvador permitió el envío de un observador de la OEA, y Honduras y la República Dominicana ratificaron la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Otro signo evidente del giro de la política norteamericana con respecto a la Doctrina de la Seguridad Nacional fue impedir un golpe de Estado en la República Dominicana en mayo de 1978, o el restablecimiento durante este tiempo de la democracia en Ecuador (1979) y en Perú (1980) (52).

El tramo final de la guerra fría aportó un nuevo periodo de agudización en las tensiones Este-Oeste que se harían especialmente sensibles en el área centroamericana; en efecto, en lo relativo a la seguridad en Centroamérica el final de la era Carter había dejado un balance preocupante para la nueva Administración norteamericana. Por un lado, el presidente norteamericano había renunciado al control del canal de Panamá, mediante dos tratados firmados en 1977 que aseguraban al Estado de Panamá el control del Canal a partir del año 2000 a cambio de su neutralidad permanente; por otro, aún era más motivo de preocupación el avance generalizado de las izquierdas en toda la región.

Y junto a estos acontecimientos, otra realidad contribuyó decisivamente a que la tensión entre los dos bloques se agudizara más. Fue el triunfo del republicano Ronald Reagan en noviembre de 1980 que emprendió una política dirigida a impedir la propagación del marxismo-leninismo. Esta determinación de la nueva Administración norteamericana supuso una revitalización de la Doctrina de la Seguridad Nacional, aunque con ciertas correcciones «estéticas» en pro de la consolidación democrática (53).

Desde luego, el panorama era complicado. Los generales iberoamericanos habían descubierto que resultaba complicado gobernar sociedades urbanizadas y dirigir economías cada vez más complejas, así que en

(51) MALAMUD, C.: «América Contemporánea, siglos XIX y XX», en CIUDAD, A.; LUCENA, M. y MALAMUD, C.: *Manual de Historia Universal. 10 Historia de América*, p. 696, Madrid, 1992.

(52) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 398-399, véase también CEPEDA ULLOA, F.: *Democracia y desarrollo en América Latina*, Santiago, 1985.

lugar de poner en riesgo su coherencia profesional se acercaron a los políticos civiles y negociaron la vuelta de los ejércitos a sus cuarteles. Por consiguiente, la primera tarea que aguardaba a las democracias recién establecidas era hacer frente al caos económico, que habían dejado las dictaduras, con el compromiso de reorganizar la economía con ímpetu nacionalista levantando grandes empresas estatales y realizando la reforma agraria, esperando así robustecer al empresariado nacional y fomentar la participación popular (54).

El presidente de Brasil, Cardoso consideró el retorno a los sistemas democráticos de los años ochenta como una nueva etapa «oligopolítica-dependiente-asociada» del desarrollo capitalista de la periferia, es decir:

«Una aceleración del tiempo histórico en búsqueda de espacios políticos de libertad.»

Pero según él –señala González Manrique–, difícilmente se podía entender que las clases propietarias hubiesen abrazado la libre iniciativa económica por distinta razón que la demagógica, ya que el *ethos* político de las oligarquías latinoamericanas no era conciliable con el *fuego sagrado* de la burguesía liberal.

Por otra parte, las burguesías aunque para insertarse en la economía internacional indistintamente se habían servido de la supresión del régimen constitucional, del sistema de partidos, de las libertades ciudadanas o de la represión, sin embargo ya empezaba a advertirse un giro que se desplazaba de los partidos y del aparato estatal hacia la sociedad civil, los movimientos sociales, los sindicatos y las iglesias (55).

Al mismo tiempo, en Centroamérica se fue trazando la vía de búsqueda de la paz para detener la escalada militar de la zona. En este proceso fueron adquiriendo mayor peso las tentativas que paz que tuvieron su origen en el frustrado intento de mediación del año 1981, protagonizado por los presidentes de México, López Portillo y de Venezuela, Herrera Campins, y luego en la creación en el año 1983 del Grupo de Contadora formado por: México, Venezuela, Colombia y Panamá para lograr la pacificación general sustentada en el reconocimiento de todos los gobiernos existentes, de la autodeterminación y de la reducción de armamentos.

(53) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 399-400

(54) REID, M.: *opus citada*, p. 184

(55) GONZÁLEZ MANRIQUE, L. E.: *opus citada*, pp. 342-343.

Empezaron a recogerse los primeros frutos en el año 1986 en la reunión de cinco jefes de Estado en Esquipulas (Guatemala), cuyas conversaciones favorecerían más tarde la articulación de la solución democrática y pactada para Nicaragua y El Salvador (56).

Mención destacada merece la actitud norteamericana y la ineficacia de la OEA durante la guerra de las Malvinas en el año 1982. El conflicto sacó a la luz la debilidad interna de esta Organización porque, si bien es cierto que en una resolución de abril de 1982 apoyó las reclamaciones argentinas, la actitud de sus miembros no fue homogénea, oscilando entre el apoyo tibio en unos casos en función de su particular rivalidad con Argentina –Chile y Brasil– y el respaldo total: Perú, Panamá, Cuba y Venezuela. Estados Unidos mantuvieron una actitud ambivalente como miembro de la OEA y como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, ya que a un aliado comprometía directamente el conflicto. Al final, la prioridad hacia su «especial» aliado europeo, en un espacio donde no se ventilaba interés norteamericano alguno, puso de relieve, una vez más, cómo la actitud de Washington en relación a Latinoamérica y los organismos interamericanos estaba subordinada a su estrategia global (57).

Los cambios sobrevenidos a finales de los años ochenta con el desmantelamiento del orden bipolar, el epílogo a la guerra fría y el debate sobre el nuevo orden mundial en toda su amplitud, iban a tener profundas repercusiones a la hora de valorar la posición de Latinoamérica en el mundo.

Tras la guerra fría, la situación de ésta en el mundo quedó marcada por la hegemonía que Estados Unidos habían ejercido y seguían ejerciendo en el continente poniendo condiciones a todos los intentos, tanto dentro como fuera de los organismos interamericanos por lograr una mayor independencia y unidad. Desde la economía, Latinoamérica vio disminuir el peso específico de su mercado en la economía mundial, de un 12% en 1960, a un 6% en el año 1980 y a un 3% en 1990. Este declive contagió a la importancia de su mercado en relación a Estados Unidos: las inversiones norteamericanas cayeron de un 40% en el año 1960 a un 13% en 1985, y las importaciones norteamericanas en América Latina en el mismo intervalo de tiempo pasaron de un 25% a un 13%.

(56) NEILA, J. L.: *opus citada*, p. 401.

(57) NEILA, J. L.: *Ibidem*.

En el ámbito continental, las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica se resintieron con la disolución de la bipolaridad. Tanto durante la administración Bush como en la de Clinton desde el año 1993, límite de este trabajo, Latinoamérica no ocupó un papel relevante en el debate sobre el nuevo orden, dándose por sentada la hegemonía norteamericana sobre el Hemisferio Occidental. Ninguno de los dos presidentes se replantearon un cambio integral en su política hacia América Latina, del mismo modo que ninguno se mostró dispuesto a que cualquier iniciativa multilateral iberoamericana también pudiera frenar la libertad de acción de Washington.

Ambas administraciones también parecieron coincidir en que, tras la guerra fría, Latinoamérica había perdido cierta importancia geopolítica, y el resultado de esta nueva consideración se tradujo en un deseo de evitar las intervenciones directas, excepto cuando sus intereses estuvieran directamente afectados. Por otra parte, se produjo en aquéllas un renacimiento optimista de las ideas wilsonianas, animadas por la «victoria» del capitalismo y de la democracia, o la reedición de aquel espíritu cuyo nuevo código de «buen comportamiento» internacional estaría sustentado en tres ejes: gobierno democrático, respeto a la propiedad privada y libre circulación del capital extranjero, y respeto a los derechos humanos (58).

La actuación de la administración Bush en Latinoamérica se desarrolló en dos planos: el político y el económico. El primero de ellos, basado en el apoyo a la democracia y el respeto a los derechos humanos, se concretó en el proyecto *ayuda democrática* impulsado por la Fundación Nacional para la Democracia.

En el plano económico, el quehacer norteamericano fue acorde con el Tratado de Libre Comercio firmado con Canadá y su postura en las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio a favor de un mercado más abierto. La idea era coincidente con las posturas de las agencias internacionales para presionar a los gobiernos latinoamericanos para controlar sus economías, y reestructurar y modernizar sus políticas económicas.

Esta línea de trabajo culminó en las discusiones para el futuro Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte y el anuncio en junio de 1990 de la *Iniciativa para las Américas*. Esta Iniciativa era parte de una concepción

(58) NEILA, J. L.: *opus citada*, pp. 402-403.

de Latinoamérica basada en la construcción de un sistema de relaciones: una vinculación entre Latinoamérica y Caribe por un lado, y Estados Unidos por otro; una relación entre los gobiernos del hemisferio y sus sectores privados; y una relación entre los diferentes sectores privados de la región. Se pretendía, pues, abrir los mercados, eliminar las barreras comerciales, facilitar la actividad privada y reducir el papel del Estado.

Luego, la administración Clinton no apareció introduciendo grandes cambios; fue conformando un modelo de actuación en los asuntos internacionales –incluidos los iberoamericanos– basado en el eurocentrismo como prioridad y en considerar a Latinoamérica ante todo en términos económicos y comerciales.

Las nuevas condiciones internacionales podían, en principio, favorecer las aspiraciones de Latinoamérica de alcanzar una mayor independencia y proseguir en la vía de la cooperación e integración, al margen de los habituales cauces norteamericanos. Ya en enero de 1990, durante una visita oficial de los Reyes de España a México, el asunto de convocar a los mandatarios iberoamericanos en España en el año 1992 fue tratado por el rey Juan Carlos I con el presidente Carlos Salinas de Gortari. Éste propuso entonces que, en vez de una solitaria cumbre en España, se institucionalizase una reunión anual con ánimo de permanencia; la primera se celebraría en el año 1991 en México y la segunda en 1992 en España. Cuando unas semanas más tarde se forjó el consenso para que Brasil, en 1993, fuera la anfitriona de la tercera cumbre, la reunión de mandatarios se institucionalizó y una Comunidad Iberoamericana de Naciones comenzó a mostrar su partida de nacimiento.

Y de hecho, los días 18 y 19 de julio de 1991 se reunieron en Guadalajara (México) los mandatarios de 21 países (incluidos Portugal y España) de habla hispana y portuguesa con la intención de concretar una Comunidad Iberoamericana de Naciones al estilo de la Conferencia de Cooperación y Seguridad de Europa.

La Declaración final de la Cumbre de Guadalajara recogió las aspiraciones comunes sobre el respeto de los derechos humanos, la no intervención, el apoyo a la Carta y principios de la ONU, la proyección de Iberoamérica en el nuevo orden mundial, el desafío del medio ambiente y el desarrollo y la transferencia de tecnologías punta a América Latina.

Se pretendía fijar las bases para un entendimiento de futuro basado fundamentalmente en una comunidad cultural, idiomática e histórica. Para

ello era indispensable tener en cuenta que su cimentación sólo sería posible si todos los pueblos comprometidos en la tarea lograban afirmar sus propios caminos de progreso económico y social, de democracia, de soberanía y de vigencia de los derechos humanos. Una aspiración que en los países de Iberoamérica suscitaba grandes inquietudes, por la aguda crisis económica y social que estaban atravesando, pero que era preciso alcanzar para que las cumbres no quedaran como oportunidades históricas perdidas.

CAPÍTULO SEGUNDO

CUBA Y EL MOVIMIENTO BOLIVARIANO EN LA SIEMPRE DIFÍCIL RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS

CUBA Y EL MOVIMIENTO BOLIVARIANO EN LA SIEMPRE DIFÍCIL RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS

Por CARLOS MALAMUD RIKLES*

En los dos últimos años Cuba se ha convertido en el centro de la agenda de prácticamente todos países latinoamericanos en su relación con Estados Unidos. Esta realidad, válida en términos generales para el conjunto de la región, cobra una relevancia especial en el caso de los países que forman parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA): Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, que han hecho del tratamiento dado por el Gobierno de Washington a la cuestión cubana una bandera de lucha en su enfrentamiento con el «imperialismo yanqui» y en el proceso de «revolución bolivariana» y de construcción del «socialismo del siglo XXI».

Sin embargo, la valoración prioritaria del tema cubano por parte de los gobernantes latinoamericanos no está sólo presente en la política exterior de los países más enfrentados con el Gobierno de Washington sino en prácticamente todos los presidentes regionales. Esta situación comenzó por adquirir una gran visibilidad en el contexto de la Cumbre de la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC) celebrada en Costa do Sauípe (Brasil), en diciembre de 2008 (1) y, a partir de ahí, se confirmó en toda una serie de reuniones posteriores. De este modo, basta ver al-

* Catedrático de Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia; investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano.

(1) MALAMUD, C.: «Las cuatro cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño», *Documento de Trabajo* 3/2009, Real Instituto Elcano, en: <http://www.realins->

gunas otras manifestaciones previas, el tema siguió ocupando un papel protagónico tras la última Cumbre de la CALC, celebrada en Cancún (México), en febrero de 2010.

Una de las notas más interesante del caso es que los países organizadores de las dos reuniones mencionadas han sido Brasil y México, respectivamente, que no forman parte del ALBA y cuyos Gobiernos responden a posturas políticas bastante divergentes entre sí. El gobierno de Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, está más escorado a la derecha, mientras que el de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores, es de una orientación más izquierdista, aunque gobierna en coalición con algunos partidos de derecha y centroderecha, como se observa no sólo en la composición del Parlamento sino también de los ministros que forman parte del gabinete del presidente.

De forma paralela a todas estas iniciativas latinoamericanas para reinserir a Cuba en la política exterior continental y reintegrarla en los organismos multilaterales regionales, el presidente Barack Obama, por su parte, ha intentado desbloquear la relación bilateral entre Cuba y Estados Unidos, marcada por largos años de duros enfrentamientos, no sólo dialécticos, y por la vigencia del embargo y de la Ley Helms-Burton, esta última cuestionada por la Unión Europea. Esta iniciativa de la Administración norteamericana responde, en parte, a sus intentos de procurar avanzar en la solución de un conflicto que dura prácticamente tanto como la revolución cubana, es decir, medio siglo, y, también, para mejorar la relación con América Latina en su conjunto, que ha estado bastante deteriorada, sino postergada, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

De ahí que las negociaciones con el Gobierno de La Habana hayan ocupado un lugar importante en las discusiones que mantuvo la delegación de Estados Unidos en torno a la V Cumbre de las Américas, celebrada en Trinidad y Tobago en abril de 2009 (2), con la presencia de todos los líderes hemisféricos, Hugo Chávez y Evo Morales incluidos, aunque con la ausencia de Raúl Castro, ya que Cuba nunca ha participado de dichas

titutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt3-2009.

(2) MALAMUD, C.: «Estados Unidos y América Latina: nueva etapa de una relación complicada», *ARI 97/2009*, Real Instituto Elcano, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari97-2009.

reuniones, iniciadas en Miami, en el año 1994. Como señala el propio portal de la Organización:

«Las Cumbres de las Américas reúnen a los jefes de Estado y de Gobierno elegidos democráticamente del Hemisferio Occidental para tratar asuntos comunes, definir una visión conjunta para el futuro desarrollo de la región, y buscar soluciones a problemas y retos enfrentados por sus países, sean estos de naturaleza económica, social o política» (3).

En este punto es clave, especialmente desde la perspectiva de Estados Unidos, la alusión a los gobernantes democráticamente elegidos.

Sin embargo, debido a la rígida posición de los hermanos Castro a la hora de responder a las ofertas estadounidenses para relajar el conflictivo estado de los lazos entre los dos países, no se ha podido ir demasiado lejos en el proceso de normalización de la relación bilateral. Ésta había tenido unos tímidos avances en los meses cercanos a la V Cumbre de las Américas, como se ha podido ver en el tratamiento de algunas cuestiones postales, quedó nuevamente marcada por la tensión tras la muerte en huelga de hambre del activista opositor Orlando Zapata Tamayo y la difícil situación de salud por la que atravesó Guillermo Fariñas, que en sus largos meses de ayuno también estuvo al borde de un final dramático de su vida.

La liberación de algunas decenas de presos políticos, acordada por el Gobierno cubano tras su negociación con la Iglesia católica, y el respaldo dado por el Gobierno español al proceso, puede abrir un nuevo escenario que permita acabar, en el medio plazo, con el embargo decretado por Estados Unidos en octubre de 1960 y endurecido posteriormente en febrero de 1962. De todos modos, para que esto ocurra, es necesario el pleno compromiso del Gobierno cubano, algo muy difícil de pronosticar, al menos de momento.

El presente trabajo se centra en el estudio de las complicadas y difíciles relaciones entre Estados Unidos y Cuba en el marco más general de las relaciones actuales entre Estados Unidos y América Latina. Las relaciones bilaterales entre los Gobiernos de La Habana y Washington se complicaron enormemente tras el triunfo de la revolución cubana y el intento de invasión de fuerzas anticastristas respaldadas por la Agencia

(3) En: <http://www.summit-americas.org/default.htm>.

Internacional de Inteligencia (CIA) norteamericana en playa Girón (bahía de los Cochinos), terminada con un absoluto triunfo gubernamental, muy bien aprovechado en términos propagandísticos por el régimen castrista, que sigue haciendo del nacionalismo y del antiimperialismo uno de sus ejes de la movilización popular en su respaldo.

La crisis de los misiles, el embargo estadounidense, las denuncias de Fidel Castro contra los distintos planes de asesinato en su contra y las continuas presiones de la comunidad cubano-americana de Miami no hicieron más que aumentar la tensión entre Cuba y Estados Unidos.

Décadas más tarde, la sanción de la Ley Helms-Burton complicó aún más las cosas, a tal punto que, de producirse, la tan ansiada normalización de las relaciones bilaterales implicará grandes esfuerzos por ambas partes, especialmente en lo relativo a desactivar dentro de cada país las poderosas fuerzas internas que se opondrían a un eventual acuerdo entre las partes. En la actualidad son muchos los intereses creados y las situaciones de poder, en los dos lados, que subsisten gracias al mantenimiento de la tensión, que son las mismas que abogan por la preservación del *status quo*.

De ahí, que otro de los objetivos del presente capítulo sea entender las profundas razones que han llevado a los diferentes gobiernos de América Latina a situar a Cuba en el centro de la agenda hemisférica, pese a los riesgos que esto entraña de aumentar la tensión con Estados Unidos, o al menos de provocar ciertos malentendidos tanto en la relación hemisférica como en las distintas relaciones bilaterales.

En este particular aspecto no se puede olvidar el papel relevante que Venezuela, y los países del ALBA en su conjunto, intentan jugar en toda esta cuestión, comenzando por la publicitada convergencia entre Cuba y Venezuela (llamada por algunos «Cubazuela» o «Venecuba») y por la estrecha relación tejida desde los años finales del siglo XX entre los comandantes Hugo Chávez y Fidel Castro. La duda, en este punto es saber si Raúl Castro, ahora al frente del Gobierno cubano, mantendrá en el futuro con el presidente venezolano la misma relación que tuvo su hermano Fidel.

Y todo esto pese a la gran dependencia cubana de las importaciones de petróleo provenientes de Venezuela y de sus exportaciones de servicios (médicos y profesores) en el marco de la llamada «revolución bolivariana».

El estado de la relación bilateral Cuba-Estados Unidos

Este apartado repasa la difícil relación mantenida entre Cuba y Estados Unidos prácticamente desde el comienzo mismo de la revolución cubana. Sin embargo, a los efectos analíticos de este capítulo se considerará únicamente y de forma somera el periodo que comienza con la caída del muro de Berlín y acaba en nuestros días.

Sin embargo, se tendrá en cuenta el peso que el embargo (bloqueo en el lenguaje oficial de La Habana) tiene en la vida cotidiana de los cubanos y en el discurso oficial de las autoridades de La Habana, así como las repercusiones provocadas por la aplicación de la Ley Helms-Burton, aunque me centraré especialmente en el estado de la relación bilateral a partir del momento del relevo de Fidel Castro por su hermano Raúl y del análisis de las perspectivas que el nuevo momento presenta.

La relación bilateral se aborda como un todo y no desde una única perspectiva, sea la de Cuba o la de Estados Unidos. De este modo se tiene en cuenta la doble aproximación cubano y estadounidense, de modo de poder resaltar en cada caso, y de forma simultánea, aquellos elementos que más impacto han tenido en la relación, como el peso del exilio cubano en Miami, el caso del niño Elián González año 1999, o el más cercano de los cinco espías cubanos o antiterroristas según la versión contraria, los conocidos como los «Cinco de Miami», detenidos en Estados Unidos desde el año 1998, tras el derribo de las dos avionetas de la organización de exiliados cubanos «Hermanos al rescate».

Se suele afirmar una y otra vez desde la perspectiva de Estados Unidos que la política cubana es más una cuestión de política interna que de política internacional, dado el peso que la colonia cubano-americana tiene en Miami, y por consiguiente en el estado de Florida, y su repercusión electoral. Sin embargo, tampoco se debe olvidar el peso de colonias cubanas en otros estados norteamericanos, como Nueva Jersey, donde sus votos también tienen un peso considerable. Otro argumento que se maneja en la misma línea, con el objeto de reforzar la definición del problema cubano como un problema interno de Estados Unidos, es la cuestión migratoria, dada la gran cercanía de Cuba a las costas de Florida (menor de 150 kilómetros) y la posibilidad de que se produzcan movimientos migratorios masivos en dirección a sus costas, como ya ocurrió en el año 1980 con el «éxodo de Mariel».

En los meses centrales de ese año más de 125.000 cubanos, los *marie-litos*, llegaron a Estados Unidos. En esa ocasión Fidel Castro aprovechó la ocasión que le presentaba una intensa movilización popular y de descontento para vaciar las cárceles cubanas de delincuentes comunes y de otras «lacras» en la jerga oficial, como los homosexuales, y enviarlos a sus vecinos norteamericanos, para que fueran ellos quienes lidiaran con el problema.

Finalmente tampoco se puede olvidar el tema del narcotráfico, un problema que preocupa sobremanera a las autoridades de Estados Unidos. La Agencia Antidroga, DEA (*Drug Enforcement Administration*) juega un papel importante en la ejecución de la política exterior de Estados Unidos en muchas zonas del mundo, como América Latina y el Caribe. La posibilidad de que tras la caída del castrismo se abra un periodo de gran inestabilidad en Cuba preocupa enormemente a los responsables de la lucha antinarcóticos de Estados Unidos, que avizoran entre los escenarios posibles uno controlado por los carteles de la droga, a partir de sus conexiones con: Venezuela, México y Colombia y algunas islas caribeñas. Una situación de esta naturaleza tendría repercusiones dramáticas para todo el Caribe, donde ya se viven situaciones complicadas en países como Jamaica o República Dominicana, cada vez más infiltrados por los carteles de la droga. El ejemplo de lo que está ocurriendo en México o en algunos países de América Central, como Guatemala o El Salvador no es un referente para el optimismo.

En el año 2003, el régimen de Castro fusiló a tres personas que intentaban huir a Estados Unidos y detuvo a otras 65, acusadas de mercenarios de Estados Unidos. Ese momento fue el inicio de la coyuntura de tensión vivida en las relaciones con Estados Unidos y también con la Unión Europea. En realidad, los esfuerzos actuales para distender la relación tienen que ver con el desmantelamiento de medidas adoptadas en aquella ocasión. La consecuencia de las medidas de los gobiernos occidentales frente a la brutalidad represiva del régimen castrista fue la imposición de algunas medidas de presión con el objeto de mejorar la situación de los derechos humanos en la Isla. En Estados Unidos, la administración Bush, decidió imponer sanciones mucho más duras que las vigentes en el pasado, como la limitación de los viajes de los cubano-americanos a sólo dos semanas cada tres años y las remesas de dinero a sólo 100 dólares mensuales.

Estas medidas contaron con la oposición de una parte de la colonia cubano-americana, especialmente de las oleadas llegadas en las últimas

décadas y que mantienen lazos más estrechos con su familia, a diferencia de los que ocurre con los cubanos refugiados en Estados Unidos inmediatamente después de la revolución. Mientras los primeros veían con preocupación que sus posibilidades de ayudar a sus familiares se reducían considerablemente, los segundos seguían más preocupados por la caída del régimen castrista, su obsesión permanente de las últimas décadas.

Todas estas cuestiones y la forma en que unos y otros entendían cuál era la respuesta más adecuada frente al Gobierno cubano se pudieron observar en las elecciones presidenciales del año 2004, donde el presidente Bush se jugaba la reelección. Todavía coleaban los ecos de la elección del año 2000, cuando Bush se impuso a Al Gore por la mínima, gracias al recuento de los votos mariposa. En esta ocasión Florida seguía siendo un estado clave para determinar el resultado final de la elección presidencial.

Ahora bien, siendo todo esto cierto, siendo innegable el impacto que Cuba tiene en la realidad cotidiana y política de Estados Unidos, también hay que asumir la importancia decisiva que para la política interna cubana tiene la relación con Estados Unidos, su gran vecino del Caribe. La cercanía entre ambos países aquí también juega un papel importante, y la facilidad con que las ondas de *Radio Martí* pueden llegar a Cuba es sólo una muestra más de las potenciales amenazas existentes. Si en Florida temen los efectos de una invasión de inmigrantes, en La Habana las autoridades transmiten cotidianamente el temor frente a una invasión militar proveniente de las costas de la Florida.

Por todo eso, no deja de ser sintomático que cada vez que surgen problemas internos en Cuba, especialmente económicos, se agite el fantasma del imperialismo norteamericano, de una posible invasión, de un nuevo complot para asesinar a Fidel Castro o de alguna otra tropelía con el objetivo manifiesto de galvanizar a las propias filas detrás de las figuras de los principales caudillos revolucionarios, comenzando por los hermanos Fidel y Raúl Castro.

Desde la perspectiva de Estados Unidos el estudio de la relación implica considerar las diferencias y semejanzas de las distintas administraciones implicadas, así como la línea impuesta por el Departamento de Estado y de los directos responsables de la política latinoamericana y cubana en el Gobierno federal. En este sentido no hay que olvidar el complejo sis-

tema de toma de decisiones existente en Washington y la forma en que operan los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en la gestión del tema. Esta situación se ve complicada, como no podía ser de otra manera, no sólo por los naturales cambios presidenciales, con lo que implica la diferencia de estilos entre las personas, sino también por la alternancia política entre administraciones demócratas y republicanas, que acentúan aún más los cambios producidos por la renovación presidencial cada cuatro años. La correlación de fuerzas en el Parlamento de Estados Unidos también es importante, no sólo por los votos que tanto en el Congreso como en el Senado puedan tener demócratas y republicanos, como por la fuerza adquirida por los *lobbies* pro y anticubanos.

Por el contrario, en Cuba, dadas las peculiaridades de su sistema político, la situación es mucho más previsible, dados los mecanismos existentes para la toma de decisiones. La ausencia de elecciones democráticas y el esquema piramidal de poder ha supuesto que hasta el año 2006 Fidel Castro ocupara la máxima responsabilidad en el Gobierno de su país y que después fuera reemplazado por su propio hermano Raúl. No sólo eso, dada la estructura de poder existente en Cuba el manejo de las relaciones internacionales, y en especial de lo que supone la relación con Estados Unidos es responsabilidad directa del líder máximo.

Si bien ha habido algunas purgas y destituciones, como las que afectaron en el año 1999 al ministro de Exteriores, Roberto Robaina o, más recientemente, en febrero de 2009 al vicepresidente Carlos Lage y al ministro de Exteriores, Felipe Pérez Roque, éstas no influyeron en absoluto en el manejo de la relación con Estados Unidos y, ni tan siquiera, en la orientación de la política exterior cubana.

La evolución reciente del exilio de Miami, mucho más visible en los cambios operados en la Fundación Cubano-Americana, especialmente después de la muerte de su fundador, Jorge Mas Canosa, y el relevo a cargo de su hijo Jorge Mas Santos, también debe ser tenida en cuenta. En los últimos años se ha podido observar la aparición de sectores mucho más aperturistas y más dispuestos al diálogo con las autoridades cubanas, como el Cuba Study Group, dirigido por el empresario Carlos Saladrigas. Todo esto se hace con miras al inicio de una posible transición a la democracia, algo negado tajantemente por los sectores más duros y más consecuentemente anticastristas del exilio de Miami.

En este sentido hay que tener presente la forma en que el paso del

tiempo ha propiciado un cierto relevo generacional en la dirigencia del exilio que ha condenado a un segundo plano a los sectores más recalcitrantes y las diferentes miradas de los exiliados en función de la fecha de su llegada a Estados Unidos y su antigüedad en el país de acogida. De este modo, los últimos en llegar suelen tener lazos mucho más estrechos con Cuba que aquellos que hace prácticamente medio siglo están instalados en Estados Unidos. Este hecho tiene una especial importancia para el proceso negociador futuro, de manera especial en lo relativo a la restitución de propiedades a todos aquellos expropiados por la revolución.

La versión oficial cubana sobre la relación con Estados Unidos, teñida de un profundo nacionalismo, insiste de manera enfática en el valor del numantínismo de la resistencia contra el imperialismo y todo su poderío. Así es como gracias al esfuerzo heroico y a la resistencia del pueblo cubano la revolución ha logrado sobrevivir durante largos años. Esta visión heroica es compartida por todos aquellos analistas e intelectuales que vienen respaldando la postura del gobierno de los hermanos Castro desde los mismos orígenes de la revolución, aunque algunos de ellos, como José Saramago, hayan decidido cambiar de postura ante la deriva represiva del régimen castrista. Por el contrario, los hubo quienes, a pesar de la evidencia de los hechos, decidieron mantenerse en sus trece.

En este sentido, la interpretación que hacía en el año 2005, en plena era Bush, el académico estadounidense James Petras refleja de un modo claro la posición de todos aquellos que han mantenido inalterable su postura hacia Cuba:

«Desde el punto de vista diplomático, casi todos los países del mundo han reconocido a Cuba y 150 de ellos la apoyan en Naciones Unidas (contra sólo tres a Estados Unidos) en su oposición al embargo. Económicamente, Cuba mantiene relaciones comerciales y de inversión con todas las naciones importantes europeas, asiáticas, africanas, latinoamericanas y de América del Norte (excepto Estados Unidos). Militarmente, las Fuerzas Armadas cubanas y sus Servicios de Inteligencia no sólo han derrotado todos los ataques terroristas patrocinados por Estados Unidos en la Isla durante las pasadas décadas, sino que además han elevado el coste político de cualquier posible invasión. En respuesta a medio siglo de fracasos, la administración Bush ha intensificado su agresión al eliminar prácticamente todos los viajes de estadounidenses a Cuba, al blo-

quear casi todos los giros monetarios familiares y al incrementar las restricciones comerciales de alimentos y medicinas. A pesar de que estas duras medidas han tenido efectos negativos sobre Cuba, también han provocado la oposición entre algunos sectores conservadores de la opinión estadounidense. Muchos cubanos exiliados que normalmente apoyaban a Bush están molestos porque ahora no pueden proporcionar ayuda económica a familiares de edad avanzada dentro de la Isla. Los intereses agrícolas (de 38 Estados), que solían apoyar a Bush, están furiosos ante los nuevos impedimentos contra el comercio. Los enemigos liberales y conservadores de la revolución cubana, que esperaban derribarla por medio de la penetración cultural e ideológica, están hartos de las restricciones culturales y de viajes. En otras palabras, cuanto más duras y más extremas se vuelven las medidas adoptadas por la administración Bush contra Cuba, mayor es el aislamiento de Washington» (4).

El director de cine Oliver Stone, autor en el año 2003 de la película *Comandante*, que gira en torno a Fidel Castro, y más recientemente de *Al sur de la frontera*, donde aparecen Raúl Castro, Hugo Chávez y Evo Morales, entre otros, es uno de los principales referentes de este discurso. Precisamente Stone, junto a otros prestigiosos protagonistas del mundo del cine norteamericano, como Danny Glover, Susan Sarandon o Martin Sheen han firmado un manifiesto, a mediados de septiembre de 2010, solicitando la liberación de los cinco espías cubanos detenidos en Estados Unidos y que cumplen pena de cárcel.

Por su parte, la versión que de la relación y el enfrentamiento se maneja en Estados Unidos, construida a partir de las experiencias de los sectores más duros del exilio de Miami, se centró en torno a la pérdida de las libertades y de la democracia en la Isla como consecuencia del triunfo revolucionario y de la consolidación de la dictadura castrista. También se puso mucho énfasis, especialmente por parte de los directamente perjudicados, en la incautación de propiedades privadas, tanto de empresas norteamericanas como de los propios ciudadanos cubanos, que exigen su inmediata devolución como condición previa para iniciar cualquier diálogo con las autoridades de La Habana o para sostener una negociación que conduzcan primero al levantamiento del embargo y a la plena normalización de las relaciones, después.

(4) PETRAS, J.: «Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba», *Rebelión*, 22 de marzo de 2005, en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=12958>.

Desde esta perspectiva, y tras la gran tensión que supuso la crisis de los misiles del año 1962, el embargo se erigió en el eje de la política estadounidense, reforzada décadas más tarde por la ya mencionada Ley Helms-Burton, pese a los vetos parciales de los sucesivos presidentes norteamericanos, que veían con preocupación como la aplicación plena de la misma ponía en peligro sus normales relaciones con los países de la Unión Europea y también los de América Latina. Sin embargo, el marco «ideológico» general que encuadra las relaciones bilaterales sigue vigente. En octubre de 2009, durante la votación de la moción anual sobre Cuba en la Asamblea General de Naciones Unidas, Susan Rice, la embajadora de Estados Unidos ante la Organización de Naciones Unidas (ONU), repitió una vez más el argumento de que las «restricciones» cubanas sobre las libertades sociales, políticas y económicas son:

«La principal fuente de privación y el obstáculo primario para el desarrollo en Cuba» (5).

La llegada de Barack Obama a la Presidencia de Estados Unidos, con una elección menos dependiente del voto cubano de Florida que en ocasiones anteriores, sirvió para marcar algunas diferencias con las experiencias previas de sus predecesores, aunque el resultado de las elecciones legislativas de medio término, a celebrar en noviembre de 2010, con el previsible avance republicano y la pérdida de control de al menos una Cámara, puede condicionar en buena medida el futuro de la estrategia de su gobierno en la materia.

De todos modos, en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, celebrada en abril de 2009, Obama planteó de una manera clara sus puntos de vista, que ya no pasan por creer que el embargo es la única política válida con y hacia Cuba y por eso está dispuesto a favorecer, y a arriesgar en el empeño, de una manera mucho más clara una transición controlada hacia la democracia. Entre las palabras pronunciadas por Obama en aquella ocasión las siguientes reflejan de un modo mucho más concreto sus intenciones en la materia:

«Estados Unidos busca un nuevo comienzo con Cuba,... Sé que hay un largo camino por delante para acabar con décadas de desconfianza, pero hay pasos decisivos que podemos tomar hacia un

(5) *La Jornada*, 29 de octubre de 2009, en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/29/index.php?section=mundo&article=022n1mun>.

nuevo día... En los dos últimos años he indicado, y repito hoy, que estoy preparado para que mi administración se involucre con el Gobierno de Cuba en una amplia gama de asuntos, desde los derechos humanos a la libertad de expresión, las reformas democráticas, las drogas y los asuntos económicos... Déjenme decirlo con claridad, no estoy interesado en hablar por hablar. Pero creo que podemos llevar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en una nueva dirección» (6).

Desde esta perspectiva y con esos objetivos en mente, la administración Obama se planteó adoptar una serie de medidas para distender la relación, comenzando por el levantamiento de las restricciones para que los cubanoamericanos que tuvieran parientes en Cuba pudieran desplazarse a la Isla con mayor normalidad. Si no se pudo ir mucho más lejos en las decisiones adoptadas fue por la falta de respuesta de las autoridades cubanas, que se negaron a desarrollar una política de gestos similar a la de Washington, temerosas de que todo fuera, en definitiva, un nuevo «engaño» del imperialismo norteamericano. La gran duda que surge en estos momentos, dependiendo del resultado de las elecciones parlamentarias de medio término de noviembre de 2010, es si el presidente Obama podrá mantener su política hacia Cuba en la segunda parte de su mandato o, por el contrario, deberá hacer concesiones a los sectores más duros del exilio.

De todos modos, y gracias a las políticas adoptadas, en el año 2009 llegaron a Cuba casi 300.000 cubanos residentes en el extranjero, fundamentalmente de Estados Unidos. Es tal la importancia del tráfico, que actualmente se pueden contar en 40 los vuelos semanales que unen Estados Unidos con Cuba. En su mayoría éstos cubren el trayecto Miami-La Habana, aunque hay uno que sale de Nueva York y otro de Los Ángeles. Estas cifras hablan de la importancia creciente que el sector turístico norteamericano (líneas aéreas y tour operadores) deposita en una apertura creciente, y de ser posible total, en las relaciones y los intercambios con Cuba.

Otro sector que mira con interés creciente la evolución de los acontecimientos en la Isla es el petrolero, especialmente después de la catástrofe de la plataforma de *British Petroleum* en el golfo de México, ya que una opción alternativa podría ser la explotación de los potenciales yacimien-

(6) *El Universal*, 18 de abril de 2009, en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/32840.html>.

tos de gas y petróleo en aguas cubanas. En el caso de que se pusieran en explotación dichos yacimientos, y que tuvieran un nivel de reservas importante, el mercado norteamericano podría reducir su dependencia de los abastecimientos provenientes de los países del golfo Árábigo, mucho más complicados al ser una región mucho más inestable desde una perspectiva geopolítica, comenzando por la presencia de Irán, así como, inclusive, de Venezuela, atrincherada en estos momentos en el dogma bolivariano y en la permanente sensación del presidente Chávez de que en cualquier momento se puede producir una agresión-invasión de Estados Unidos en su territorio.

De todos modos, y esto vale la pena resaltarlo, la interdependencia entre los dos países es enorme. Venezuela, que sigue teniendo para colocar y, especialmente, para refinar sus crudos fuera de Estados Unidos, sigue necesitando los dólares imperialistas para financiar su proyecto político. Sin los millonarios ingresos de Petróleos de Venezuela S. A., prácticamente la única exportación venezolana, sería imposible financiar los proyectos sociales, comenzando por las famosas misiones, incluida la presencia de médicos, enfermeras y profesores cubanos, así como las redes clientelares que sostienen al régimen chavista y al «socialismo del siglo XXI». Y a la inversa, el petróleo de Venezuela es vital para Estados Unidos, de modo tal de reducir su dependencia energética de otras zonas del globo mucho más inestables y peligrosas, como el Oriente Medio o el África Occidental, comenzando por Nigeria.

Inicialmente la respuesta de Raúl Castro frente a las ofertas del presidente Barack Obama fue positiva. De este modo el nuevo presidente de Cuba señaló su disposición a aceptar un diálogo fluido con Washington donde se pudieran poner todos los temas sobre la mesa, incluidos los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, tras un escrito en dirección contraria de su hermano Fidel, el Gobierno cubano enfrió enormemente su entusiasmo inicial, y tras un nuevo giro de 180 grados la relación volvió al carril central del *status quo* anterior. La falta de pasos positivos por parte de Cuba impidió a Obama desarrollar una política más agresiva en la materia. Pese a ello, a comienzos del año 2010 se realizaron unas negociaciones en La Habana entre representantes de los dos países, para tratar temas migratorios y otras cuestiones de interés común, aunque éstas no alcanzaron éxitos importantes.

Pese a ello, la importancia de estas conversaciones era bastante notable en sí mismas, ya que el diálogo bilateral se había interrumpido de forma

unilateral en el año 2003 por parte de la administración Bush, después del incremento de la represión conocido en la Isla. Sin embargo en esta ocasión, tras la reunión mantenida en La Habana por el representante de Estados Unidos, el embajador Craig Kelly, el segundo de Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos, con algunos disidentes cubanos, las conversaciones se crisparon bastante y si bien no se congelaron atravesaron un importante bache. Otro de los temas espinosos que salió durante la negociación, junto al de los «Cinco de Miami», fue el del contratista estadounidense Alan Gross, detenido en el aeropuerto de La Habana en diciembre de 2009, acusado de espionaje tras repartir ordenadores y teléfonos móviles en algunos sectores de la población cubana. En el mes de junio se celebró la tercera ronda negociadora, con idénticos y frustrantes resultados.

Naciones Unidas, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Derechos Humanos con sede en Ginebra, es otro de los frentes donde de forma permanente se libra el combate diplomático entre los dos países. Éste es especialmente visible en la votación anual que a petición de Cuba se celebra desde el año 1992 en la Asamblea General en torno al embargo-bloqueo de Estados Unidos.

En el año 2009, la votación de la Asamblea fue de 187 votos a favor de levantar las sanciones (dos más que en el año 2008), tres en contra (Estados Unidos, Israel y Palau) y dos abstenciones (islas Marshall y Micronesia).

En junio de 2010 Cuba fue elegida para ocupar la vicepresidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el periodo 2010-2011, gracias al apoyo, entre otros, de los países del Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC). El ministro holandés de Asuntos Exteriores, Maxime Verhagen, en una carta dirigida al Parlamento de su país, puso de manifiesto que:

«Aquellos países que de forma sistemática violan los derechos humanos procuran expresamente impedir que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU funcione de una forma eficaz. El ministro estima que determinadas naciones provocan un deterioro de los recursos disponibles por el Consejo para proteger los derechos humanos y que, inclusive, se resisten de forma sistemática a las críticas vertidas contra ellas, apelando injustificadamente al concepto de soberanía nacional y la imposibilidad de ingerencia en los asuntos internos por parte de terceros países.»

La organización no gubernamental internacional *Freedom House* coincide con lo dicho por Verhagen en sus líneas maestras. Según la interpretación de *Freedom House* el Consejo encubre algunos casos graves de violaciones de los derechos humanos, ya que buena parte de los 47 países que integran el Consejo carece de libertad o goza de libertad limitada. Estos países están dispuestos a votar en bloque a fin de protegerse mutuamente de las críticas surgidas de otros países o de organizaciones internacionales. Es así como el Consejo se ha mostrado totalmente incapaz de denunciar algunos de los más atroces abusos cometidos contra los derechos humanos en Irán y Sudán, e inclusive en Cuba.

De todos modos, y aunque se mantengan las medidas contra el régimen cubano por parte del Gobierno de Estados Unidos, lo interesante es que pese al embargo estadounidense sobre Cuba, las compras cubanas en Estados Unidos, alimentos y medicamentos fundamentalmente, son abundantes y resultan de vital importancia para la subsistencia del pueblo cubano y, también, de su Gobierno. Estas compras se pagan al riguroso contado, dada la falta de créditos por parte de los organismos financieros norteamericanos a Cuba. A lo largo de la primera década del siglo XXI las exportaciones de Estados Unidos a Cuba han alcanzado un valor superior a los 3.200 millones de dólares. El volumen se incrementó a partir de la autorización dada por Bill Clinton en el año 2002, para la compra de los productos anteriormente mencionados. En los años 2000 y 2001 las cifras gastadas por los cubanos fueron sumamente modestas, 7 y 7,2 millones de dólares, respectivamente. En el año 2002, como se señaló, se produjo el gran salto, con compras por 145,9 millones. En años posteriores las cifras fueron las siguientes: 2003, 259,1 millones; 2004, 404,1 millones; 2005, 369 millones; 2006, 340,3 millones; 2007, 446,8 millones, 2008, 711,5 millones (el máximo) y 2009, 535,4 millones (7).

Debido a la falta de resultados en las negociaciones bilaterales, y teniendo en cuenta las elecciones legislativas de noviembre de 2010, a comienzos de septiembre el presidente extendió las sanciones previstas en la Ley contra el «Comercio con el Enemigo» hasta el 14 de septiembre de 2011. La aplicación de esta Ley, que data de 1917, por un año más, implica la continuación teórica del embargo a Cuba, aunque como se ha

(7) CRUZ, J.: «Compras cubanas en Estados Unidos superan los 3.200 US\$Mill en la década, los 530 Mill en 2009», 13 de febrero de 2010, en: <http://cubaout.wordpress.com/category/relaciones-cuba-estados-unidos/>.

visto anteriormente esto no impide la venta de alimentos y medicinas, lo que convierte al embargo en una medida más testimonial que efectiva. La renovación de la Ley, que prohíbe a las empresas de Estados Unidos negociar con Cuba, tiene un carácter rutinario y formal, y prosigue la práctica de sus predecesores en el cargo que la prorrogaban anualmente de una manera casi automática.

En la actualidad, y pese a la vigencia de la Ley Torricelli, del año 1992, que prohíbe el envío de alimentos a Cuba, salvo en los casos de ayuda humanitaria, o la Ley Helms-Burton, el embargo tiene una vigencia más que relativa. Desde el año 2008, Cuba es el único país del mundo al que se aplica la Ley contra el «Comercio con el Enemigo». En ese año el presidente Bush levantó similares medidas contra Corea del Norte ante algunos avances también en la negociación sobre las armas atómicas norcoreanas.

Como se ha visto, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos están marcadas por una gran serie de cuestiones, algunas con firmes asideros en la realidad y otras retóricas y propagandísticas, aunque no por eso menos importantes ni trascendentes. En Cuba, la propaganda oficial del Gobierno ha hecho del enfrentamiento contra Estados Unidos una de las principales señas de identidad de la revolución y ha intentado, exitosamente, incorporar el antinorteamericanismo al nacionalismo cubano. No en vano la experiencia histórica cubana desde el año 1898 está indisolublemente unida, y generalmente desde una perspectiva negativa, a Estados Unidos, como demostró en el año 1902 la redacción de la enmienda Platt, incorporada a la primera Constitución cubana y que convertía al país en una suerte de protectorado norteamericano.

Del lado norteamericano se observa el enfrentamiento de distintos puntos de vista. Por una parte, el del *lobby* cubano, especialmente fuerte en Miami, que de forma tradicional se negó a cualquier diálogo con el gobierno de Castro, la dictadura, y el único escenario que contemplaban era el de su derrocamiento. Con el paso del tiempo se produjeron algunos cambios que fueron condicionando la relación y suavizando la postura del exilio. El otro *lobby* que interviene, y también fuertemente, aunque con menos apoyo popular, es el de aquellos sectores económicos que esperan obtener importantes ganancias a partir de la normalización de las relaciones con Cuba: petróleo, turismo y producción de alimentos, entre otros.

A este *lobby* se une un grupo de artistas e intelectuales con simpatías por el régimen cubano, que de forma permanente abogan por el restablecimiento de relaciones plenas con Cuba. Por último está la postura de algunos sectores de la Administración, especialmente del Departamento de Estado, que analizan el problema desde la perspectiva de los intereses nacionales de Estados Unidos en la escena internacional, y que promueven, junto con algunos políticos de los dos grandes partidos nacionales, el Demócrata y el Republicano, una política mucho menos agresiva y más posibilista, especialmente teniendo en cuenta las relaciones que mantiene Estados Unidos con otras dictaduras y gobiernos autoritarios y violadores de los derechos humanos de otras partes del mundo.

La relación Cuba-Venezuela y Cuba-ALBA

Tras la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela en el año 1999 las relaciones bilaterales entre los Gobiernos de Caracas y La Habana, hasta entonces bastante débiles, se han intensificado considerablemente. De hecho, gracias a la ayuda venezolana, cuantificada de forma aproximada pero sin datos plenamente confirmados, en la entrega de cerca de 100.000 barriles de petróleo diarios, Cuba ha podido reemplazar la anterior cooperación soviética por esta otra fuente, mucho más próxima e ideológicamente más entregada a su concepto revolucionario.

La duda que se presenta para muchos analistas es si la cercanía geográfica, e inclusive la mayor afinidad personal entre los comandantes Hugo Chávez y Fidel Castro se puede traducir en una alianza mucho más confiable que la que mantenía Cuba con la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), marcada por el pragmatismo y los intereses geoestratégicos de los gobernantes soviéticos.

En este sentido, los intereses para que algo de esto ocurra son mutuos, ya que desde la perspectiva de los Gobiernos de Cuba y Venezuela, el fortalecimiento de la relación bilateral sólo provocaría ganancias para ambas partes. Para la URSS, Cuba era una prioridad de segundo orden, cuyo mayor mérito era su cercanía geográfica con Estados Unidos y la posibilidad de utilizar a la Isla como un potente centro de observación de cuanto ocurría en el territorio de su mayor enemigo durante los años de la guerra fría. Sin embargo, y pese a las contradicciones políticas e ideológicas muchas veces surgidas entre sus principales líderes, unidas

a las diferencias lingüísticas, la percepción extendida es que la alianza cubano soviética era estable y se asentaba en bases firmes y en el compromiso de ambas partes por superar las diferencias existentes.

Por el contrario, y pese a que la retórica dominante dice o expresa otras cosas, en lo relativo a la relación con Venezuela es donde surgen grandes dudas, especialmente desde uno de los polos del eje que se está intentando conformar. Por el lado cubano son muchos responsables políticos de primer nivel los que estiman negativamente los excesos de la retórica bolivariana, acompañada en múltiples oportunidades de la falta de cumplimiento de la palabra empeñada. En este sentido, se suele poner de manifiesto la firma de cientos de acuerdos y convenios bilaterales y el escaso cumplimiento de la mayoría por falta de las prometidas inversiones venezolanas.

Todo el mundo es consciente en Cuba del importante significado que supone la llegada de los 100.000 barriles de petróleo diarios, pero pocos confían en la palabra empeñada por Chávez. Su principal valedor es Fidel Castro, con quien logró establecer una relación personal privilegiada. El estilo de gobierno del presidente venezolano y las formas estridentes de la diplomacia bolivariana chocan con el modelo mucho más sobrio y callado, pero generalmente mucho más eficaz, de la diplomacia cubana.

La relación especial entre Cuba y Venezuela se ha podido edificar a partir de la relación especial, y afectiva, construida desde mediados de la década de los años 1990 entre Hugo Chávez y Fidel Castro. De todos modos, la duda que subsiste y que no se ha terminado de aclarar es qué pasará entre Raúl Castro y Hugo Chávez cuando Fidel Castro desaparezca y si el nivel de proximidad entre ambos Gobiernos se podrá mantener. En estos momentos de crisis económica tan severa que vive Cuba (8) (financiera, bancaria y cambiaria), todo indica que las autoridades de La Habana se esforzarán por mantener abiertos los cauces de comunicación con Venezuela, pese a los altos costes políticos que haya que pagar, aunque sus recelos frente al socio privilegiado sean mayores que antaño.

A partir del acercamiento entre los dos líderes de ambos países, la interacción entre los dos Gobiernos se ha intensificado de forma considerable en los años iniciales de la primera década del siglo XXI. La presencia

(8) VIDAL ALEJANDRO, P.: «El rompecabezas monetario y financiero cubano», *ARI* 148/2010, Real Instituto Elcano, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contentido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari148-2010

de decenas de miles de cubanos en Venezuela es sólo una pequeña muestra de este hecho. Los médicos, enfermeros, profesores de deportes, maestros, militares y responsables de Inteligencia han ido creciendo en número e importancia, tal como han denunciado en tiempos recientes algunos protagonistas destacados de la vida pública venezolana. Para Cuba, la ayuda venezolana y los ingresos generados por la venta de sus servicios (médicos, educativos, etc.), valorados en varios miles de millones de dólares, son vitales para su supervivencia, especialmente en una época de crecientes problemas económicos, agravada por la crisis económica que se vive en la Isla.

Las declaraciones en torno a las bondades de la convergencia bilateral y sus efectos positivos son muchas. Entre ellas se puede destacar una realizada por Hugo Chávez, en el año 2005, cuando señaló que:

«Cuba y Venezuela nos hemos juntado, etc. Juntos desde ahora y para siempre». Ese mismo año Carlos Lage, el entonces vicepresidente cubano, desfenestrado algunos años después por Raúl Castro junto al canciller Felipe Pérez Roque, señaló que Cuba era uno de los países más democráticos del mundo, «porque tiene dos presidentes: a Fidel y a Chávez» (9).

Las propuestas de crear una confederación entre los dos países, si bien de momento se asientan sobre una base muy endeble y plagada de retórica, no deberían caer en saco roto. La política exterior de ambos países se ha ido coordinando de forma creciente, como muestran los centenares de convenios y protocolos firmados por los dos Gobiernos en los últimos años, así como el accionar de los mismos en múltiples foros internacionales y de organismos multilaterales. Esto también se puede comprobar a través del tratamiento dado por la diplomacia y los Gobiernos de Caracas y La Habana a los nuevos actores extraterritoriales que se están haciendo presentes en América Latina, comenzando por Irán, pero sin olvidar a Rusia o China.

De este modo se observa como el principal elemento aglutinador de ambas políticas es el odio compartido en contra de Estados Unidos. Lo interesante del caso es que el acercamiento entre Cuba e Irán y Cuba y Rusia fue precedido por Venezuela, quien introdujo a estos dos países en la órbita del Gobierno de La Habana.

(9) Citada por AGUILA, J. del: «La proyección regional de la alianza entre Cuba y Venezuela», mimeo, Madrid, 2005

En el caso de la relación entre Cuba y Estados Unidos, la alianza cubano-venezolana tiende a reforzar la postura del gobierno de Raúl Castro, ya que las distintas iniciativas cubanas son respaldadas plenamente por la diplomacia bolivariana en todos los foros regionales e internacionales dónde está presente. De forma simultánea, es la diplomacia cubana la que apoya a Venezuela en su deriva proiraní y en la defensa consecunte del programa nuclear del país asiático, con el argumento de que se trata producir energía para la paz y que lo que se está haciendo, enriquecer uranio, no es ningún delito. Este argumento ha sido hecho suyo, con una gran fuerza, por el propio Fidel Castro en algunos de sus abundantes escritos.

La relación bilateral entre Cuba y Venezuela se ha reforzado sobre dos pilares de ámbito específicamente regional, el ALBA, inicialmente denominada Alternativa Bolivariana de las Américas y Petrocaribe. El 26 de julio de 2005, durante los festejos de un nuevo aniversario del intento de toma del cuartel de Moncada, Fidel Castro había dicho que:

«El acuerdo entre Cuba y Venezuela, suscrito bajo los principios del ALBA, constituyó un paso considerable en el camino de la unidad y de la integración entre los pueblos de América Latina y el Caribe. El de Petrocaribe constituye otro paso extraordinario y un verdadero ejemplo de hermandad y solidaridad entre los pueblos. Por estos nobles, constructivos y pacíficos esfuerzos, el gobierno imperialista acusa a Venezuela y Cuba, a Chávez y Castro, de desestabilizar y subvertir los países de la región» (10).

La idea sobre la que descansa esta alianza es muy simple, al resultar beneficiosa para ambas partes. Si bien es cierto que tanto Chávez como Castro tenían su propia agenda y sus propios objetivos internacionales y hemisféricos, hay otros que son comunes a los dos líderes y parten de constatar que en su enfrentamiento contra Estados Unidos son mucho más fuertes, corren menos riesgos y su mensaje tiene una mayor repercusión internacional si actúan conjuntamente que de forma separada. De este modo, la constelación de alianzas que ha ido forjando Hugo Chávez en su enfrentamiento con Estados Unidos y se ha trasladado a Cuba y han terminado condicionando también la agenda bilateral. Quizá sea Irán el ejemplo más claro al respecto.

(10) *Citada* por AGUILA, J. del: «La proyección regional de la alianza entre Cuba y Venezuela», mimeo, Madrid, 2005.

Para Fidel Castro, la alianza con Venezuela le supone la posibilidad de contar con recursos millonarios procedentes del petróleo venezolano, bien sea a precios baratos o bien financiado a bajas tasas de interés, para desarrollar su política latinoamericana de corte expansionista, una ambición que viene de larga data. Desde los años iniciales de la revolución, el gobierno castrista intentó exportar su modelo de lucha armada que permitía un desarrollo socialista y revolucionario a otros países latinoamericanos, básicamente con el objetivo de alejar la presión de Washington sobre su propio territorio y mantener indemne el rumbo de la revolución. Sin embargo, los límites del proyecto castrista en el conjunto del subcontinente latinoamericano siempre quedaron claros, bien por falta de recursos económicos, bien por la ausencia del respaldo de la mayor parte de los gobiernos de la región, como se vio en el escaso eco encontrado por proyectos como el de la Conferencia Tricontinental celebrada en La Habana en el año 1966.

La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela y el triunfo de otras opciones más cercanas, tanto desde el punto de vista político como ideológico, como ocurrió en Bolivia con Evo Morales, en Nicaragua con Daniel Ortega o en Ecuador con Rafael Correa, facilitaron las cosas de un modo evidente e hicieron posible una notoria profundización de la alianza cubano-venezolana, y también un cambio significativo en la forma de situarse frente al problema cubano. Inclusive, otros gobiernos latinoamericanos, como el de Lula en Brasil o el de los Kirchner en Argentina, se mostraron más proclives a profundizar las relaciones con Cuba, algo que a fines del siglo XX era bastante impensable en las principales capitales de la región.

Es más, en esta particular deriva, Néstor Kirchner llegó a plantear muy al comienzo de su gobierno, aunque luego abandonó la idea, de que Cuba podía incorporarse a el Mercado Común Suramericano (Mercosur), pese a la existencia de una cláusula democrática que lo hubiera impedido de haberse aplicado sin ningún tipo de cortapisas o justificaciones. De todos modos, todo esto no hubiera sido posible de no haberse planteado por parte de las opciones más claramente escoradas hacia las posiciones populistas un rechazo, al menos testimonial, de la lucha armada y la apuesta por las vías electorales y una cierta aceptación, aunque con matices, de la democracia, si bien en su variante «participativa».

Para Hugo Chávez la alianza con Fidel Castro también es muy ventajosa y le concede importantes réditos. Chávez, que muchas veces se presen-

ta en sociedad como el hijo de Castro, aspira a heredar en América Latina pero también entre cierta izquierda internacional, su fama, carisma e influencia. En este sentido, es llamativo que Evo Morales se presente a su vez como hijo de Chávez y nieto de Castro. Para Chávez, su especial e intensa relación con Fidel Castro le otorga un plus de legitimidad frente a una parte importante de la izquierda latinoamericana, lo que favorece sin demasiadas complicaciones ni críticas, la aceptación y difusión de su proyecto de revolución bolivariana. Es interesante seguir el desarrollo inicial de los Congresos Anfictiónicos, una de las primeras herramientas para el desarrollo continental del proyecto chavista. Su lugar posteriormente fue ocupado por el ALBA y también por una presencia creciente en otras instancias, como el Foro Social de Portoalegre, donde participaban diversas organizaciones de la extrema izquierda regional o inclusive grupos terroristas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

A lo largo de todos estos años la relación bilateral se ha fortalecido en ambas direcciones. Por un lado, Venezuela exporta 100.000 barriles de petróleo diarios a precio subsidiado e invierte cientos de millones de dólares en diversos proyectos de cooperación, aunque la mayor parte de ellos son más testimoniales que reales, dado el alto grado de incumplimiento de los acuerdos firmados. En el año 2008, según fuentes oficiales, se ejecutaron 76 proyectos bilaterales por valor de 1.355 millones de dólares. Sin embargo, dada la opacidad de las fuentes, no hay suficiente información ni del número de proyectos firmados ni el valor de los mismos, así como tampoco se conoce cuántos de ellos fueron ejecutados y el importe total de los mismos.

Por el otro, Cuba exporta «servicios», que algunas fuentes valoran en torno a los 6.000 millones de dólares anuales, en la forma de médicos, enfermeros, profesores de educación física y otros técnicos especializados, comenzando por aquellos encargados de ocuparse de la seguridad presidencial y de la Inteligencia civil y militar venezolanas. Según el economista cubano Pavel Vidal Alejandro:

«En los años 2005-2006, la economía cubana comenzó a recibir los beneficios de esos acuerdos con Venezuela y se produce el *boom* de la exportación de servicios profesionales» (11).

(11) VIDAL ALEJANDRO, P.: «La crisis bancaria cubano actual», *Espacio Laical*, en: http://espaciolaical.org/contens/esp/semana_social/0014_crisis_bancaria.pdf

En el periodo 2004-2005, Cuba y Venezuela firmaron una serie de acuerdos que permitían el trabajo de 30.000 médicos y enfermeros cubanos en Venezuela, la construcción y funcionamiento de 1.235 centros primarios de salud, la capacitación de 40.000 médicos venezolanos, así como la concesión de 10.000 becas a estudiantes venezolanos para que completen su formación de Medicina en Cuba (12). Todo esto en el contexto de la misión «Barrio Adentro» (13). De este modo, los 53 primeros médicos cubanos llegaron a Caracas a mediados de abril de 2003 (14).

Así fue como la cuenta corriente de la balanza de pagos de Cuba en los años 2005 y 2007 registró un superávit de 140 millones y 488 millones de dólares, respectivamente, gracias al crecimiento de las exportaciones de servicios profesionales y técnicos, principalmente dirigidos a Venezuela.

En abril de 2006 Bolivia, Cuba y Venezuela firmaron en La Habana el Tratado de Comercio de los Pueblos, con la intención de impulsar el comercio entre los tres países firmantes y con una clara referencia al ALBA como el marco general natural en el cual estas relaciones tendrían lugar. Sin embargo, y pese al paso del tiempo, en líneas generales, las características principales de este tipo tan peculiar de comercio siguen siendo bastante difusas (15). Un año antes, el 28 de abril de 2005, Hugo Chávez y Fidel Castro firmaron en La Habana la «Declaración Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas», un texto plagado de buenas intenciones, pero que marca claramente la filosofía sobre la que descansa la alianza bilateral (16).

(12) En: <http://economia.noticias24.com/noticia/9853/analistas-opinan-que-decrecimiento-economico-venezolano-puede-afectar-a-cuba>

(13) Sobre el significado de las misiones en el contexto del proceso venezolano, véase MALAMUD, C.: «Caracteres, rasgos y perspectivas de la “revolución bolivariana”», en GARRIDO, V. et al: *Venezuela y la revolución bolivariana*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2009.

(14) El portal de la Misión Médica Cubana en Venezuela no aporta datos significativos. La sección «Estadísticas» da cifras de orden general sobre la situación venezolana, pero no sobre el número de médicos intervinientes ni el número de intervenciones, en: <http://www.mmcvven.sld.cu>

(15) MALAMUD, C.: «América Latina en renovación», en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», *Monografías del CESEDEN*, número 96, Madrid, 2007.

(16) El texto completo de la declaración final se puede consultar, en: <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/alba/int/2integ25.html>

Los esfuerzos latinoamericanos por poner a Cuba en el centro de la agenda de su relación con Estados Unidos

Una cuestión crucial en la agenda regional es el tema cubano, el mismo que inauguró la agenda latinoamericana del presidente Barack Obama cuando llegó a la Casa Blanca. En los últimos dos años los países latinoamericanos han ido tomando una serie de medidas importantes destinadas a reincorporar plenamente a Cuba en la región. La primera gran medida simbólica de ámbito regional se tomó durante la celebración en diciembre de 2008 de las cuatro cumbres simultáneas en Costa do Sauípe (Brasil) –Mercosur, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Grupo de Río y la CALC–, donde se anunció la admisión de Cuba como miembro de pleno derecho en el Grupo de Río y su participación en la CALC. Previamente el camino se había ido marcando con una serie de declaraciones favorables, visitas de presidentes latinoamericanos a Cuba o de las máximas autoridades cubanas a distintos países de América Latina.

Desde entonces el tema cubano ha reemergido con fuerza en distintas reuniones hemisféricas y regionales, como la V Cumbre de las Américas (mayo de 2009), la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) de Honduras (julio de 2009) y la Cumbre CALC de Cancún (febrero de 2010). Precisamente en Tegucigalpa se decidió la anulación de la resolución de la OEA del año 1962 que establecía su expulsión de la Organización hemisférica. Con esta serie de medidas, declaraciones y visitas los diferentes gobiernos latinoamericanos ponían el problema cubano en el primer lugar de la agenda de su relación con Estados Unidos.

Lo más curioso del caso es que en esta tendencia han participado, con independencia de las razones, prácticamente todos los gobiernos regionales con independencia de su posición política o ideológica. El caso del mexicano Felipe Calderón es el más significativo, pero no el único de los mandatarios latinoamericanos de centroderecha que han adoptado posiciones similares. Es obvio que ha habido gradaciones y matices en el tono del discurso, siendo los países del ALBA y los gobiernos populistas de la región, los más beligerantes al respecto. Brasil tampoco se quedó atrás, aunque con un tono más reposado, ya que en el tratamiento dado a Cuba, Lula da Silva se jugaba el liderazgo regional frente a Venezuela.

El respaldo latinoamericano al régimen cubano, al menos públicamente, era sin contrapartidas, y no se oían demasiadas voces reclamando por los

derechos humanos en la Isla o por una aceleración de las reformas que pudieran conducir a la democratización del país. Sin embargo, la muerte de Orlando Zapata Tamayo y los sucesos posteriores en materia de derechos humanos han modificado de forma importante el escenario regional y hemisférico en relación a Cuba. Las posiciones unánimes y públicas del pasado han dado lugar a un mayor silencio o a una mayor prudencia, salvo en el caso de los países del ALBA, o de algunos próximos, como Argentina, que mantienen sus posiciones recalcitrantes y antiimperialistas.

En diciembre de 2008, poco antes de la asunción de Obama, Brasil fue el anfitrión de las cuatro cumbres de Costa do Sauípe, un evento que sirvió para reforzar su liderazgo regional por encima de las pretensiones de Venezuela, respaldadas por el régimen de los hermanos Castro. Entre los logros más importantes de la reunión hay que consignar el reingreso de Cuba al sistema latinoamericano gracias a su adhesión al Grupo de Río y los pronunciamientos de todos los presidentes latinoamericanos allí presentes respaldando el reingreso cubano a OEA. Tratando de sacar ventaja tanto del éxito de su iniciativa como del triunfo de Barack Obama y de su inminente llegada a la Casa Blanca, el presidente Lula dijo que la presencia de un nuevo Gobierno en Washington sería trascendente si, entre otras cosas:

«Efectivamente da fin al bloqueo a Cuba, que no tiene más explicación económica ni política.»

De esta forma, Cuba se ha convertido en el rasero con el cual los gobiernos latinoamericanos están condicionando su relación con Estados Unidos. Si bien, todos los gobiernos han apoyado el reingreso de Cuba en la OEA, un tema rechazado por el Gobierno de La Habana, se pueden encontrar posturas muy diversas, que van de la más beligerante de los miembros del ALBA a otras más pragmáticas, como la de México o Colombia. Brasil está en una posición más matizada, y si bien no respalda totalmente los objetivos de Chávez tampoco los desautoriza. No en vano Brasil es el segundo socio comercial de Cuba en América Latina, después de Venezuela, y el sexto en general. En el año 2009 el comercio bilateral estuvo por debajo de los 500 millones de dólares. También se han suscrito importantes acuerdos de cooperación, la mayoría en el terreno energético, pensando en la entrada de Petrobras en las tareas de exploración en aguas cubanas del golfo de México.

El discurso de Lula da Silva en la apertura de la reunión de la CALC tuvo un tono reivindicativo y, pensando en la coyuntura de los bicentenarios,

con constantes alusiones a las independencias de las metrópolis coloniales «es la primera vez en dos siglos que la región une sus fuerzas», al protagonismo de la región «queremos ser protagonistas y no meros espectadores en los teatros en los que se deciden las perspectivas de bienestar y prosperidad para nuestros pueblos», a los desafíos de la integración y el desarrollo, y a asumir la vocación latinoamericana y caribeña.

El tono reivindicativo del discurso de Lula alcanzó su máximo nivel en una sesión a puerta cerrada, que gracias a un error se difundió en la sala de prensa. Lula animó a sus colegas a no ser serviles ante Estados Unidos, ya que un comportamiento político «superservicial» conduce a no ser correctamente tratado ni respetado. Por eso, para poder ser respetado, hay que mostrar los puntos de vista de cada uno, un lenguaje que el Gobierno de Washington entiende a la perfección, lo que incluye mantener relaciones con todos los países, comenzando por Cuba.

En lo referente a la posición sobre Cuba y su crítica al imperialismo norteamericano, Venezuela y sus países aliados, especialmente los del ALBA, emitieron un mensaje contundente centrado en dos puntos:

1. Cuba es la esencia del corazón y de la dignidad de los pueblos de América Latina y el Caribe.
2. Estados Unidos ya no mandan en América Latina (17).

Chávez también recalcó la relevancia histórica de la Cumbre del Grupo de Río por la presencia de Cuba. Cuando el presidente de México, Felipe Calderón, a cargo de la Presidencia *pro tempore* del Grupo de Río, anunció la incorporación de Cuba, Chávez gritó «¡Viva Cuba!, ¡Viva Fidel!».

Dado el tono de claro enfrentamiento con Estados Unidos en los discursos de ciertos presidentes presentes en la Cumbre, el ministro brasileño de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, debió desmentir que la integración de Cuba al Grupo de Río se hiciera para presionar a Barack Obama. Cuando se discutió el reintegro de Cuba a las instituciones latinoamericanas, Evo Morales pidió que se exigiera al gobierno de Obama el fin del embargo a Cuba en un plazo prudencial. Si esto no pasaba, habría que retirar a todos los embajadores de América Latina en Washington.

También criticó a la OEA por la expulsión de Cuba en el año 1962 y se pregunto cómo era posible que «el país más solidario» fuera expulsado de un organismo internacional. En términos similares se pronunció Ma-

(17) En: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u480399.shtml>

nuel Zelaya de Honduras, al decir que América Latina no debe tener dos caras, una que acepte a Cuba en el Grupo de Río y otra que la rechace en la OEA. «Ahora tenemos una misma posición» (18). Estas palabras fueron pronunciadas poco tiempo después de que Zelaya hubiera incorporado a su país al ALBA, una situación revertida tras su destitución en junio de 2009.

Lula fue mucho más prudente que Morales, un hecho que se cuidó de recalcar y pidió calma y actuar sin prisa. Finalmente Morales flexibilizó su postura y se mostró dispuesto a esperar algún tiempo para levantar el bloqueo. Pese a todo, Lula adoptó una postura más favorable a solicitar una disculpa formal de la OEA por la expulsión de Cuba en el año 1962 y por abogar, en compañía de otros países latinoamericanos, por la anulación del acta de exclusión de Cuba, un país que, según Lula:

«También quiere tener voz en los destinos de nuestra región» (19).

La incorporación de Cuba al Grupo de Río y el deseo compartido por todos los gobiernos latinoamericanos de que se ponga punto final al embargo a Cuba por parte de Estados Unidos son pasos importantes de este proceso. Posteriormente se inició una intensa presencia de visitas presidenciales a La Habana, como las realizadas por los presidentes de: Brasil, Chile, Guatemala, Argentina y El Salvador, la última de todas realizada a comienzos de octubre de 2010. Aquí no se contemplan los continuos desplazamientos de Hugo Chávez a La Habana ni la presencia de otros miembros del ALBA, como: Evo Morales, Daniel Ortega y Rafael Correa, frecuentes visitantes de La Habana. Todos ellos participaron de la VIII Cumbre del ALBA celebrada en la capital cubana en diciembre de 2009 y suelen reunirse con mayor frecuencia que otras instancias regionales. Es posible vincular todos estos desplazamientos de los mandatarios latinoamericanos con el deseo de mandar un mensaje claro a la administración Obama sobre el papel que puede jugar Estados Unidos en la región y el deseo de que Washington preste mayor atención a América Latina, a diferencia de lo que había hecho en los años anteriores.

La doble victoria que conoció la diplomacia cubana en Costa do Sauípe fue acompañada por el deseo generalizado de los presidentes latinoamericanos de impulsar el regreso de Cuba a la OEA. Los diplomáticos

(18) En: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u480704.shtml>

(19) En: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u481267.shtml>

cubanos se apuntaron otro triunfo en el lenguaje utilizado en todo este tiempo por los gobiernos latinoamericanos. En el pulso entre Cuba y Estados Unidos las cuestiones semánticas han sido, y siguen siendo, importantes, como muestra la utilización de la palabra «bloqueo», y no «embargo» por los presidentes regionales, siguiendo las pautas de la terminología cubana. Esto se vio en la declaración especial de la CALC, que instaba al Gobierno de Washington a cumplir con:

«Las 17 resoluciones sucesivas aprobadas en la Asamblea General de Naciones Unidas de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero que mantienen contra Cuba» (20).

La incorporación de Cuba al Grupo de Río, que coincidió con el estreno de Raúl Castro en los foros internacionales como presidente de su país, fue celebrada por los 23 países miembros, sin que nadie recordara la Carta Democrática de la OEA, ni la falta de avances concretos en el sistema político cubano en la dirección de una mayor democratización. El factor que sin duda favoreció el ingreso de Cuba en el Grupo de Río y ayudó a limar algunas resistencias, especialmente de los países más próximos a Estados Unidos, fue la ausencia de Fidel Castro del primer plano de la vida política cubana e internacional. Este hecho desactiva algunos de los discursos internos más beligerantes en lo relativo a una mayor profundización de las relaciones bilaterales con Cuba.

Para Hugo Chávez, el regreso de Cuba al sistema latinoamericano ocurrido en Brasil contó con:

«La complacencia infinita de Venezuela por este acto de justicia. Ya era hora. Hace 50 años exactos por estos días que andaban Fidel, el *Che* y Raúl por la Sierra Maestra liberando Cuba. Ya Simón Bolívar hablaba de la liberación política y de la unidad para alcanzar la independencia plena. Por primera vez ahora nos hemos unido» (21).

Cristina Kirchner se manifestó en términos similares y se mostró satisfecha por el ingreso de Cuba a:

«Un espacio de donde nunca debió haber salido... Es un acto de justicia» (22).

(20) En: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u480399.shtml>

(21) En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=77696>

(22) En: http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=5362

Raúl Castro buscó mantener el sentimiento unitario, aunque insistió en las grandes líneas de la diplomacia cubana:

«En nombre de una Cuba que ha sufrido 50 años de bloqueo agradezco a los países de Latinoamérica y el Caribe por su firme apoyo a la declaración contra la ilegal e injusta política que viola los derechos humanos de nuestro pueblo... A pesar del vengativo bloqueo, Cuba está dispuesta a compartir modestas experiencias para colaborar con la región, ya que la colaboración, junto con la solidaridad y el internacionalismo, constituyen las bases de nuestras relaciones con el mundo» (23).

¿Cuál es la importancia de estos resultados para la Cuba pos Fidel? La solidaridad regional permitirá a los dirigentes cubanos depender menos de Venezuela si los restantes países, comenzando por Brasil, avanzan en la dirección correcta. El problema de fondo es que nadie quiere incorporar, al menos públicamente, temas como el futuro de la democracia cubana y los perseguidos políticos a las agendas bilaterales. Para reforzar la relación bilateral cubano-brasileña, impulsada por las visitas oficiales de Lula da Silva a La Habana, octubre de 2008 y febrero de 2010, el presidente brasileño recibió en Brasilia a Raúl Castro a fines del año 2008. En todas estas ocasiones Lula reiteró su intención de reforzar la cooperación con Cuba en las áreas de transporte, energía, agricultura, construcción de infraestructuras, ciencia y tecnología y minería, con el objetivo, entre otros, de ayudar a Cuba a crear un parque industrial competitivo. Con el fin de neutralizar a Hugo Chávez, Lula manifestó el deseo de equilibrar los intercambios comerciales entre los dos países.

La última visita de Lula a La Habana coincidió con el fallecimiento en huelga de hambre del político opositor Orlando Zapata Tamayo, calificado de delincuente común por el presidente brasileño. Más allá de las críticas recibidas, este hecho es un buen indicador de la actitud acrítica de la mayor parte de los políticos latinoamericanos frente al régimen cubano.

¿Es posible una OEA sin Estados Unidos y Canadá pero con Cuba?

En la última Cumbre CALC, celebrada en febrero de 2010 en Cancún, se sentaron las bases para la creación de una institucionalización duradera

(23) En: <http://www.granma.cu/espanol/2008/diciembre/mier17/nosotros.html>

de una organización de ámbito regional latinoamericano y caribeño, un proceso todavía embrionario y sin demasiadas pistas de por donde va ir y cómo se va a conducir. La importancia de la CALC, desde la perspectiva de este trabajo, es que incluye a Cuba y marcará el peso y la influencia del ALBA, especialmente en lo relativo a construir una instancia de organización continental sin la presencia de Estados Unidos ni Canadá. Ya en la Cumbre de Costa do Saúpe, como hizo posteriormente en Cancún, Hugo Chávez llamó a trascender a la OEA –es decir, a Estados Unidos– y crear una Organización de Estados Latinoamericanos y Caribeños sin Washington ni Canadá.

Los 32 de los 33 Estados latinoamericanos y caribeños presentes en la Cumbre del Grupo de Río en Cancún aprobaron por aclamación constituir la CALC. El surgimiento de la nueva institución fue acompañado de fuertes especulaciones sobre si la formación de una OEA paralela sin Estados Unidos ni Canadá. Dada la falta de consenso para lograr este objetivo: México y Brasil, los grandes impulsores del proyecto, apostaron por un plan alternativo centrado en el desarrollo de la CALC, aunque con un calendario bastante laxo, que incluye sendas Cumbres en Caracas y Santiago, en los años 2011 y 2012. Si en estos años se logran avances importantes en la materia no hay dudas de que el proceso de integración regional conocería un avance decisivo. Pero, para que esto ocurra, antes habría que despejar ciertas incógnitas sobre la propia CALC y los objetivos de quienes impulsan su constitución, comenzando por México y Brasil. Si bien cada uno de ellos tiene su propia agenda, lo más importante del caso sería también que actuaran coordinadamente.

Si bien México miró durante bastante tiempo hacia el norte, olvidando su identidad latinoamericana, Brasil tampoco termina de aclarar sus objetivos, ni de decir si su interés sigue siendo América del Sur o quiere impulsar un proyecto de ámbito regional. Pero no es todo. Aclarados los problemas de liderazgo y resuelta la duda sobre una acción concertada mexicano-brasileña, habría que definir el sentido que se quiere dar a la CALC. ¿Será sólo una instancia regional de diálogo político o también un gran impulsor de la integración regional? ¿En este caso, de qué tipo: comercial, económica, política, integral? También habrá que saber qué papel se reserva a los organismos subregionales existentes –Mercosur, Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano o la Comunidad Caribeña (CARICOM)–, si pueden todos ellos confluir en

un único organismo o se seguirá engordando la sopa de letras que es la integración latinoamericana.

En la Cumbre anterior del Grupo de Río, en Costa do Sauípe (Brasil), decidió ir más allá de su tradicional y restringido enfoque suramericano, mirando al conjunto de la región. Por eso fue de gran importancia la postura del presidente mexicano Felipe Calderón, que manifestó su voluntad de formar una gran alianza latinoamericana y caribeña, desde el río Bravo hasta la Patagonia. Calderón mostró su disposición a apoyar a Lula en la creación de unos Estados Latinoamericanos y del Caribe que permitan a los latinoamericanos tener:

«Un esquema de cumbre, (y)... una organización con nuestras propias reglas y nuestros propios temas de representación, de integración.»

Así, se avanzaría en lograr la gran aspiración latinoamericana que:

«Es una unidad real, formal, sobre bases políticas y sociales, económicas y culturales; tener en América Latina la solidez que necesita para, en un mundo global, hacer valer su propia identidad, su propia fuerza y sus propias potencialidades.»

De ahí que la coordinación entre México y Brasil beneficie a toda la región. La nueva organización surgiría del Grupo de Río, y para ello habría que ampliar el número de sus integrantes, para que pasen de los 20 actuales, incluido el CARICOM con un representante rotativo, a los 33 que forman la CALC. Según Felipe Calderón, no sólo se debe apuntar a la Cumbre de la CALC, como ampliación del Grupo de Río, sino que habría que avanzar en formalizar una Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe en la coyuntura de los bicentenarios. Uno de los problemas del nuevo grupo es el de su nombre. Felipe Calderón prefirió el de Unidad Latinoamericana y del Caribe o Unión Latinoamericana y del Caribe, mientras los más combativos optaron por el de Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe, queriendo así marcar las diferencias con la OEA.

La actitud de los países latinoamericanos frente a los sucesos de Honduras (28 de junio de 2009) y de Ecuador (30 de septiembre de 2010), ambos catalogados como «golpes de Estado», han mostrado la voluntad de los países latinoamericanos y caribeños de actuar al margen de Estados Unidos y de la OEA y de intentar resolver estos temas por sus

propios medios. La reunión de urgencia de los presidentes de UNASUR en Buenos Aires, la noche misma de los sucesos, así lo atestigua. La evolución de acontecimientos semejantes marcará el futuro de la OEA y la posibilidad de que los latinoamericanos sean capaces de construir una organización continental sin Estados Unidos ni Canadá, lo que a todas luces afectará la relación con el Gobierno de Washington.

Conclusiones

Las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos atraviesan un momento delicado, caracterizado por la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca y las reformas ineludibles que deben ocurrir en Cuba en respuesta a la profunda crisis que se vive en la Isla. La próxima evolución de los hechos en ambos países determinará el rumbo que adquieran las relaciones bilaterales en un futuro inmediato. Sin embargo, desde la perspectiva de los dos gobiernos, tanto el de Barack Obama como el de Raúl Castro, una mejora en las condiciones de la relación, o de las exigencias exigidas al contrario para retomar el diálogo, favorecería los objetivos planteados.

De alguna manera, esta realidad refuerza la idea de que tanto para las autoridades de Cuba como para las de Estados Unidos la relación con el vecino es una cuestión de política interna más que de política internacional. Las múltiples repercusiones sobre la vida cotidiana del trato con «el otro», otro constantemente satanizado para ser más exactos, se manifiestan en todos los niveles, afectando el funcionamiento de la política y de la economía e incluso de las relaciones sociales. Al mismo tiempo, en los dos países, son muchos los que se benefician y obtienen réditos políticos, económicos y de poder gracias al mantenimiento del *status quo* y por eso siguen empeñados en que las cosas no cambien, más allá de que en el medio plazo esta circunstancia pueda conducir al desastre.

La relación bilateral cubano estadounidense se ha visto condicionada en la última década por el firme y constante acercamiento entre Cuba y Venezuela y la gran sintonía personal existente entre Hugo Chávez y Fidel Castro, una relación definida por ambos como paterno filial, pero que a su vez encubre cuestiones de mucho mayor calado, como la herencia de la revolución cubana de cara a una cierta izquierda latinoamericana. El mayor radicalismo retórico de los países afiliados al ALBA opera en la misma dirección, como muestra la conducta de Evo Morales, Daniel

Ortega y Rafael Correa y sus constantes denuncias de los ataques del imperialismo norteamericano, como muestran algunas reacciones tras los sucesos de Honduras y Ecuador. El petróleo venezolano ha sido una válvula de escape para detener y postergar la crisis económica que planeaba sobre Cuba. Sin embargo, la crisis financiera internacional y el mal desempeño de la economía venezolana, junto al descenso de los precios del petróleo, han incidido negativamente en esta ecuación.

El regreso de Cuba a las instituciones regionales latinoamericanas, en un proceso iniciado a fines del año 2008 tras la Cumbre del Grupo de Río en Costa do Sauípe (Brasil), ha sido un triunfo evidente de la diplomacia cubana. Sin embargo, detrás de este movimiento se evidencia una realidad mucho más compleja, que afecta el conjunto de las relaciones intralatinoamericanas, comenzando por las disputas por el liderazgo regional. Por un lado tenemos el tradicional conflicto entre México y Brasil, y, por el otro, el más reciente entre Brasil y Venezuela, o, hasta el próximo cambio de Gobierno en Brasilia, entre Lula y Hugo Chávez.

De todos modos, lo cierto es que al admitir a Cuba en el Grupo de Río y posteriormente en la CALC y al abogar por la anulación de la resolución de la OEA que la expulsó de la organización en el año 1962, los gobiernos latinoamericanos, con independencia de su adscripción política o ideológica, han optado por colocar a Cuba en un lugar prioritario de sus relaciones con Estados Unidos.

Esta tendencia se ha hecho más clara a partir de la puesta en marcha de la iniciativa CALC, un proceso de orígenes claros pero de incierto final. Lo que ocurra en los próximos años, y no sólo en el terreno de las relaciones internacionales sino también en la política interna de los distintos países, incidirá en la posibilidad de construir una organización multilateral continental sin la presencia de Estados Unidos ni Canadá. El resultado de este proceso afectará entonces, de un modo radical, el futuro de las relaciones en América Latina y, por encima de todo condicionará el modelo de integración regional por el que se decida apostar. México y Brasil tendrán mucho que decir en esta cuestión, pero también otros países como Cuba, cuyo futuro todavía está por escribir a la vista del necesario y complejo *vía crucis* de reformas que sus autoridades todavía no han puesto en marcha con una dirección clara.

CAPÍTULO TERCERO

SEGURIDAD, GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA.

¿HA CAMBIADO LA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA?

SEGURIDAD, GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA. ¿HA CAMBIADO LA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA?

Por EMILIO SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ*

Mahan autor del famoso libro: *The influence of sea power upon history*, une por primera vez el concepto de «interés nacional» con el área de América Latina:

«El interés nacional de Estados Unidos en el mundo, por encima de ideologías, será asentar y exportar su modelo político, fruto de nuestros principios de libertad, por nuestro natural continente, especialmente en los territorios más cercanos,...».

Aquí está la base de la Doctrina Kennan, que sitúa en los intereses norteamericanos en América Latina basándose en una «política de poder» con el interés nacional como guía; Kennan define los grados de «contención» frente a la Unión Soviética, considerando que Europa Central, América Central y el Caribe se encontrarían en un primer grado o de control absoluto, donde cualquier movimiento también debería ser contestado con contundencia.

Tras la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y en un marco de globalización el sistema multipolar actual, tiende a evolucionar hacia un sistema interpolar –basado en intereses comunes (1)–, al solaparse los intereses de actores globales, con potencia-

* Coronel del Ejército de Tierra, jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas del CESEDEN.

(1) GREVI, G.: «The interpolar world: a new scenario; the European Union and Eurasian maritime security», *Occasional Paper 79*, European Unión Institute for Security Studies.

les diferentes, pero compitiendo por los recursos naturales y la energía. El control de los centros de producción de energía –principalmente el «gran creciente»– y de las principales líneas de abastecimiento marcan los «tableros» –ahora múltiples– del nuevo «gran juego». Está fuera de dudas que la mayoría de los «jugadores» –particularmente China e India–, tienen una dependencia crítica de obtención de hidrocarburos para mantener su crecimiento económico, a lo que se añade la necesidad de asegurar las rutas de abastecimiento, con puntos estratégicos de paso obligado (particularmente los estrechos de Ormuz y de Malaca). El centro de gravedad mundial se ha desplazado al océano Pacífico, con un eje estratégico: Estados Unidos, China e India, al que se podría sumar en menor medida Rusia. La «partida» principal se juega en la periferia de Eurasia (2). En el horizonte de corto plazo, como cita el brasileño José Luís Fiori, el «núcleo duro» de la competición geopolítica mundial estará compuesto por: Estados Unidos, China y Rusia. Tres Estados continentales que poseen un cuarto de la superficie de la Tierra y más de un tercio de la población mundial (3).

Es en este entorno en el que Estados Unidos, durante la era Bush, si bien mantiene su primacía global, mostró sus límites, no pudiendo proyectar su hegemonía simultáneamente en todos los escenarios y teniendo que priorizar sus esfuerzos. El esfuerzo norteamericano se centró en mantener su «gran barrera», basada en sus bases avanzadas entre Corea del Sur, Japón, Taiwan y el rosario de islas que desde San Diego van a la Hawái, a la isla de Guam, en el reforzamiento de las relaciones con India (4). El mantenimiento de esta estrategia de contención y control de Estados Unidos contra China y en menor medida contra Rusia, se basa como elemento esencial en la capacidad de refuerzo mutuo entre las costas este y oeste convirtiendo el canal de Panamá, en un elemento estratégico vital para Estados Unidos:

«Mi advertencia del año 2000, decía Condoleezza Rice, de que debíamos intentar mejorar las “relaciones con las grandes potencias” –Rusia, China y potencias emergentes como India y Brasil– nos ha guiado de manera consistente. ...Por necesidad, nuestras relaciones con Rusia y China se han basado más en intereses comunes

(2) ROGERS, J.: «From Suez to Shanghai; the European Union and Eurasian Maritime Security», *Occasional Paper 77*, European Union Institute for Security Studies, 2009.

(3) FIORI, J. L.: *Notas para uma relexão sobre a inserção internacional do Brasil e da América do Sul, na segunda década do século XXI*, América del Sur, abril de 2010, en: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Fiori1004.htm>

(4) *Ibidem*.

que en valores compartidos; etc. nuestras relaciones con Rusia y con China son complejas y se caracterizan tanto por la competencia como por la cooperación» (5).

Al priorizar el Pacífico Norte, se produjo una cierta dejación de otros espacios geopolíticos de menor riesgo, particularmente Europa –donde ejerce su influencia a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte– y América Latina. Desde la década pasada, la importancia de América Latina para la seguridad y la política exterior de Estados Unidos había disminuido y, se ha centrado en contrarrestar las amenazas representadas por el terrorismo, la migración ilegal y la delincuencia transnacional organizada, particularmente la relacionada con el tráfico de drogas y seres humanos.

La política exterior de Estados Unidos es muy estable, para aquellas zonas donde sus *intereses nacionales* son considerados *vitales*, y que suponen un marco de referencia para sus estrategias internacionales y su política exterior. La falta de consistencia de sus políticas hacia América Latina durante la Presidencia de George W. Bush, no es sino un efecto colateral, en una región que o bien consideraba segura, o bien se convirtió en marginal desde su formulación geopolítica. En el Hemisferio Norte, donde residen sus intereses nacionales primarios, las políticas de Estados Unidos trascienden a las Administraciones dando prioridad la integridad y la estabilidad del sistema internacional. El Hemisferio Sur es valorado en menor medida y en él, los sucesivos Gobiernos de Estados Unidos han privilegiado las necesidades a corto plazo de sus propias políticas domésticas (6).

Condoleezza Rice defiende –como Barnett año 2003– que conforme la globalización fortalece a algunos países (nucleo funcional), pero agrava las deficiencias de muchos otros, pobres o mal gobernados, que no pueden resolver los problemas dentro de sus fronteras y podrían desestabilizar el orden internacional (brecha no integrada), etc. y reconoce que:

«La construcción de Estados democráticos es ahora un componente apremiante de nuestro interés nacional» (7).

(5) RICE, C.: «Repensar el interés nacional. El realismo estadounidense para un nuevo mundo», *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 8, número 4, pp. 130-150.

(6) VILLANUEVA, A.: *América Latina en la visión geopolítica de Estados Unidos*, 2005, en: <http://www.noticias.com/latinoamerica-en-la-vision-geopolitica-de-estados-unidos.34898>

(7) RICE, C.: *Ibidem*.

La importancia de mantener relaciones sólidas con los actores globales se extiende a aquellos que están emergiendo, especialmente con Brasil y con la India, afirma Condoleezza Rice:

«Tenemos un *interés vital* en el éxito y la prosperidad de éstas y otras grandes democracias multiétnicas de alcance global como Indonesia y Suráfrica.»

Y en tanto que cambia el escenario geopolítico, las instituciones también deberán cambiar para reflejar esta realidad. Por esa razón:

«El presidente Bush ha dejado claro su apoyo a una ampliación razonable del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU)» (8).

En el Hemisferio Occidental propone fortalecer los lazos con Brasil, Canadá, Chile, Colombia y México:

«Con el fin de promover el desarrollo democrático de nuestro hemisferio.»

¿Es necesario un nuevo estudio geopolítico sobre América Latina?

La llegada al poder en Estados Unidos del presidente Barak Obama, y su cambio de aproximación al resto del mundo, distanciándose de su antecesor George W. Bush aparentemente es razón suficiente. En la Cumbre de las Américas de 2009, a los pocos meses de su toma de posesión como presidente, declaró (9):

«Esta Cumbre ofrece la oportunidad de un *nuevo comienzo*. Avanzar en la prosperidad, seguridad y libertad para las gentes de América depende de un “partenariado” del siglo XXI, liberado de las posturas del pasado». Pero matizando, «Esto llevará un tiempo. Nada va a ocurrir de hoy a mañana.»

Una encuesta de opinión de *BBC World Service* (10), muestra que la percepción sobre Estados Unidos mejora sensiblemente desde el año

8 RICE, C.: *Ibidem*.

9 «Cumbre de las Américas en Puerto de España, Trinidad y Tobago 17-19 abril de 2009»; *The White House Remarks by the President at the Summit of Americas Opening Ceremony*, abril de 2009, en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-Summit-of-the-Americas-Opening-Ceremony/

10 «Global Views of United States Improve While Other Countries Decline», *BBC World Service Poll*; *BBC 2010: Release 4-Views of Countries*, en: news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwpoll.pdf

2007, mientras que la de otros países empeora, siendo Irán el país peor valorado. La imagen de China, otrora muy positiva, está en claro descenso y Rusia continúa perdiendo prestigio igualmente. Brasil, que había aumentado su valoración en la encuesta entre los años 2008 y 2009 ha retrocedido, situándose actualmente a niveles similares a los de Estados Unidos. Incluso en los países donde la visión de Estados Unidos es aún negativa: Rusia, México, Alemania y China, ésta ha mejorado también sensiblemente.

Son significativos los resultados en América Central, donde la visión de la influencia de Estados Unidos es valorada positivamente por un 64% de los encuestados; en el polo opuesto está México, donde los que ven positiva la influencia de Estados Unidos es tan sólo un 13%; Brasil continúa siendo muy popular en América Latina, pero mientras su popularidad aumenta (13 puntos) en Chile, se reduce sensiblemente en México (18 puntos).

Desde que en 2001 Jim O'Neill inventase los famosos países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), concepto económico formado con la primera letra de los cuatro países que estarían para el año 2050 entre las 10 primeras economías del mundo –junto con Estados Unidos, que continuaría siendo *la potencia dominante pero no hegemónica* y México (11)–, alguno de estos países han reemergido. Como: China, India o Rusia; Brasil ha emergido y se han unido a potencias como a Estados Unidos, la Unión Europea, Japón o Corea en la competencia por el control de recursos escasos, especialmente los hidrocarburos. La principal preocupación, como afirma Condoleezza Rice:

«No es que Estados Unidos no tenga capacidad de liderazgo global, sino que le falte voluntad. Los estadounidenses debemos participar en la política exterior porque lo tenemos que hacer y no porque lo deseemos: ésta es una actitud saludable; es la actitud de una república, no la de un imperio» (12).

Y en palabras del presidente Barack Obama:

«Una y otra vez, los americanos se han elevado para enfrentarse e influir en los momentos de cambio. Este es uno de esos momentos, una era de transformación económica y potenciación de lo

(11) MALAMUD, C.: «Brasil: ¿actor global sin ser actor regional?», *Cuaderno de la Fundación M. Botín*, «Brasil ¿una gran potencia latina?», 2010.

(12) RICE, C.: *Ibidem*.

individual; de odios ancestrales y nuevos peligros; de potencias emergentes y nuevos desafíos globales» (13). A nuestros adversarios» continúa Obama «les gustaría ver a (norte) América consumiendo nuestras energías por la dispersión de nuestro poder. Y en el pasado, siempre hemos tenido la previsión de evitar actuar aisladamente.»

Mediante elecciones democráticas han llegado al poder en la mayoría de los países de la región, gobiernos socialdemócratas o populistas con tendencias de izquierda –con algunas excepciones como la de Chile, Colombia y Perú–. Las percepciones que sobre la seguridad han identificado alguno de estos gobiernos, entre ellos Brasil, que aspira a tener un papel de liderazgo en Suramérica, difieren en gran medida de las promovidas por Estados Unidos; un ejemplo de ello es la postura brasileña en relación con las sanciones a Irán en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU (14). Liderados por Venezuela, los países «antiimperialistas» de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) rechazan la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, reclamando para sí la representación de los pueblos, manteniendo una competencia política e ideológica con otros gobiernos socialdemócratas de la región y buscando activamente el establecimiento de alianzas estratégicas de seguridad con potencias extraregionales: China, Rusia e Irán.

La producción y el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, el crimen organizado, en: Colombia, México y América Central –donde hay que sumar el fenómeno de las *maras*– y el Caribe amenazan la gobernabilidad democrática en la región Mesoamericana (15). México, que debería mantener su liderazgo sobre la Comunidad América Latina, al menos en América Central y del Caribe, es un reflejo de los efectos de este problema en un país que, tras superar los 10.000 dólares *per cápita* podría considerarse como plenamente desarrollado.

Si bien la elección de Obama fue «revolucionaria» en Estados Unidos, su Presidencia de no es revolucionaria; se podría hablar de una geopolítica

(13) OBAMA, B.: *Speech West Point Graduation*, 22 de mayo de 2010.

(14) MATHIEU, H. y RODRÍGUEZ ARREDONDO, P.: *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, FESCOL (Friedrich Ebert Stiftung en Colombia).

(15) BENÍTEZ MANAUT, R.: «Seguridad y gobernabilidad democrática en Mesoamérica», en *Gobernabilidad y convivencia democrática en Mesoamérica*, en: http://www.FLAC-SO.org/fileadmin/usuarios/documentos/mas_documentos/Publicaciones%20WEB/Seguridad%20y%20Gobernabilidad%20Democratica%20en%20Mesoamerica.pdf

en América Latina, caracterizada por una la disminución de la injerencia de Estados Unidos en América del Sur, aumento del riesgo de que los conflictos nacionales tengan repercusiones subregionales –como el caso de Colombia y Ecuador en marzo 2008– y unos problemas de gobernanza en el Caribe, en México, en los países productores de drogas y en las grandes ciudades del continente, todo ello vinculado al crimen transnacional organizado, al tráfico de drogas y otros tráficoes ilegales.

¿Cómo es América Latina?

«Las Américas, una casa que compartimos, es una vibrante región estratégicamente vital, culturalmente rica y ampliamente variada. ...Nuestro hemisferio está ligado demográfica, económica, social, política, cultural, lingüística y militarmente. Aunque Estados Unidos es considerada una nación primordialmente angloparlante, es el *quinto mayor país de habla hispana*» (16). General Douglas M. Fraser, comandante en jefe del Comando Sur de Estados Unidos.

«Dos idiomas mutuamente inteligibles sigue siendo la principal coincidencia. No hay mucho más». Andrés Malamud Rikles.

Geográficamente podemos dividir a América Latina en dos grandes partes diferenciadas, por una parte México, América Central y el Caribe y por otra Suramérica, subcontinente claramente definido. Las diferentes aproximaciones en política exterior, de comercio y militar por parte de varios países latinoamericanos y caribeños hacia Estados Unidos u otras potencias modifican las fronteras geográficas de la región. En el caso de Colombia, América Central, el Caribe y México, la presencia de Estados Unidos continúa siendo dominante. Mientras que desde Venezuela hacia el sur son notables los esfuerzos de búsqueda de mayor autonomía y protagonismo o, abiertamente, de confrontación con la superpotencia (17).

En México, América Central y el Caribe coexisten gobiernos de larga trayectoria autoritaria: Guatemala, El Salvador, Haití, con otros de larga trayectoria democrática: Costa Rica y otros de corte revolucionario-socialista: Cuba, Nicaragua. Mesoamérica: México y América Central

(16) FRASER, D. M. Commander United States Southern Command: *Posture Statement Before the 111th Congress Senate Armed Service Committee*, 11 de marzo de 2010, en: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/634038960550937500.pdf>

(17) *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, FESCOL.

cuenta con raíces históricas y fuerzas unitarias para considerarla como una región; las islas del Caribe constituyen por sí solas otra región, donde se puede definir subregiones en base a su entorno histórico: Caribe español, Caribe anglófono y Caribe francés.

El valor geopolítico de México, América Central y del Caribe es indiscutible. La cercanía de su poderoso vecino del norte, Estados Unidos y el hecho de contener y ser ruta de paso hacia el Atlántico y hacia el canal de Panamá, en el que el 70% de su tráfico marítimo tiene por origen o destino alguno de los puertos de Estados Unidos y representan la vía de comunicación principal entre los océanos Atlántico y Pacífico, vía política y militarmente vital para Estados Unidos. En una declaración ante el Senado en marzo de 2010, el general Douglas M. Fraser, comandante en jefe del Comando Sur, desde el año 2009, citaba que:

«El canal de Panamá es de importancia suprema, tanto estratégica como económica, dado que dos terceras partes del tránsito del Canal va o viene de un puerto de Estados Unidos, transportando un 16% del comercio de Estados Unidos» (18).

Capítulo aparte merece Cuba. Ya Thomas Jefferson, en una carta fechada el 22 de octubre de 1823 manifestaba:

«... Confieso ingenuamente que siempre he considerado a Cuba como la adición más interesante que pudiera hacerse en nuestro sistema de Estados. El dominio de esta Isla junto con la punta de Florida, nos daría el dominio sobre el golfo de México y los países e istmos que lo limitan,...».

La Doctrina Monroe permitía presentar la anexión de territorios como algo necesario y legítimo, con el fin de mantener la seguridad interna de la confederación (19).

Por su parte subcontinente suramericano posee una enorme variedad geográfica, climática y una inmensa riqueza en su vegetación. Además y asociado a todo lo anterior bajo su subsuelo, en su superficie y en las aguas que la rodean se encuentran considerables reservas de recursos

(18) FRASER, D. M. Commander United States Southern Command: *Posture Statement Before the 111th Congress Senate Armed Service Committee*, 11 de marzo de 2010, en: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/634038960550937500.pdf>

(19) ROMANO, S. M.: *América Latina y la política de seguridad norteamericana: continuidades*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa de Historia de las Relaciones Internacionales, en: www.caei.ar

naturales y energéticos. Geográficamente se divide en tres grandes zonas: *la cordillera* de los Andes que pasa por: Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela; *las tierras bajas* los llanos del río Orinoco, la llanura del Amazonas y la llanura del Plata; y el *escudo continental* macizos de Brasilia, guayanés y patagónico.

Es frecuente referirse a América Latina como una región con una identidad común y una visión de destino compartido, pero América Latina nunca ha sido una región homogénea, a pesar de periodos de gran convergencia en torno a la idea de apertura política y liberalización económica (20). El impulso democrático unido a un aceptable desarrollo económico y a la generación de ciertas políticas integradoras, ha provocado un cierto cambio en la fisonomía regional. No obstante, las desigualdades sociales, reivindicaciones indigenistas, problemas estructurales, el poder del narcotráfico y existencia de algunos movimientos revolucionarios afectan en mayor o menor medida a la totalidad de los Estados de la región.

El fin de la guerra fría coincidió con la puesta en marcha o la consolidación de procesos de paz que hicieron que en la posguerra fría los conflictos armados fueran escasos: la insurgencia zapatista en el estado de Chiapas (México), la continuidad de los frentes guerrilleros en Colombia y Perú, y el episódico conflicto en el Alto Cenepa entre Perú y Ecuador (21). La presencia de gobiernos democráticos, el proceso de integración regional que se inició, y el fomento de las medias de confianza y cooperación, como la realización de ejercicios conjuntos y creación de unidades mixtas entre Argentina y Chile –que estuvieron en el año 1979 al borde de la guerra por el canal de Beagle– hace que posibilidad de conflictos interestatales se reduzca de forma muy sensible.

La cooperación interestatal se enfrenta a la desconfianza las intenciones de los países vecinos. Así la ruptura del equilibrio existente por la compra de armamento ruso por parte de Venezuela ha provocado el lanzamiento por parte de Colombia de un plan de reforzamiento de sus capacidades convencionales, que unido al despliegue en sus bases de fuerzas norteamericanas crea suspicacias en todo el subcontinente, Brasil desconfía de las intenciones de Venezuela; Perú, Bolivia y Chile continúan con

(20) Las Américas y el Mundo 2008. Informe elaborado por el equipo de «Las Américas y el Mundo 2008, México», *Documento de Trabajo*, Real Instituto Elcano.

(21) PÉREZ TRIANA, J. M.: «Guerras posmodernas», en: <http://www.guerrasposmodernas.com/>

sus contenciosos; Argentina y Chile se vigilan mutuamente a pesar de los progresos, y miran con suspicacia a los «juegos malabares» que el presidente brasileño Lula da Silva realiza con: Irán y Brasil, al igual que Irán, parece querer imitar el modelo japonés, sin disponer de armamento nuclear, disponer de la tecnología y del material necesario para su producción.

¿Cómo ve Estados Unidos a América Latina?

El Hemisferio Occidental –incluyendo Canadá– es el mayor mercado para Estados Unidos alcanzando los 1.500 millones de dólares. El 52% de las importaciones de crudo viene de esta región (las del golfo Pérsico alcanzan sólo el 13%). Las inversiones externas de Estados Unidos en América Latina y el Caribe alcanzan el 17,8 del total y de acuerdo con la Organización Mundial del Comercio para el año 2011 el comercio con el Hemisferio Occidental superará al que mantiene con Europa y Japón (22).

La política exterior de Estados Unidos, dado que los intereses que se defienden son parte integral de los intereses nacionales permanentes; varía con los detalles no esenciales (23).

Tradicionalmente, y dentro de la línea de continuidad, la política exterior ha oscilado entre dos tendencias básicas, liberalismo-realismo, pero sin que den en ningún caso en estado puro. Así, de una aproximación aislacionista y unilateralista –*realpolitik*– con una mayor confianza en la dimensión militar del poder (caso de George W. Bush), se ha pasado a otra idealista, internacionalista y multilateralista de Barak Obama (24). En palabras de Condoleezza Rice:

«La antigua dicotomía entre realismo e idealismo nunca se ha aplicado verdaderamente a Estados Unidos, porque realmente no aceptamos que nuestro interés nacional y nuestros valores universales se contrapongan. Para nuestro país, siempre ha sido una cuestión de perspectiva. Incluso cuando nuestros intereses y

(22) FREASER, D. M. Commander United States Southern Command: *Posture Statement Before the 111th Congress Senate Armed Service Committee*, 11 de marzo de 2010, en: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/634038960550937500.pdf>

(23) GARCÍA SEGURA, C.: «Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en la política exterior», *Anuario 2009-2010*, Centro de Educación e Investigación para la Paz-Fundación Cultura de Paz, editorial Icaria, 2009.

(24) GARCÍA SEGURA, C.: *Ibidem*.

nuestros ideales entran en conflicto en el corto plazo, creemos que a la larga son inseparables» (25).

Entre los retos más difíciles afrontados por Obama está la recuperación de la legitimidad perdida y del liderazgo moral de Estados Unidos, Estableciendo límites al poder y ponderando convicción y coacción, *smart power* (26). El presidente Obama reconoció que (27):

- Se han incumplido promesas de asociación en el pasado, y que se tardará en recuperar la confianza perdida.
- Estados Unidos ha hecho históricamente mucho para promover la paz y la prosperidad en «el hemisferio», pero a veces se ha desentendido, y otras ha dictado sus propios términos.

Obama aseguró que busca una asociación en términos de igualdad, sin socios *sénior* y socios *junior*, un compromiso basado en *intereses comunes* y *valores compartidos*. Su intención no era debatir sobre el pasado, sino tratar sobre el futuro, anunció que:

«Estados Unidos están ya comprometidos en el reforzamiento de la *acción colectiva* en nombre de nuestros valores compartidos.»

Y reconoció la responsabilidad de Estados Unidos en promover políticas para *reducir la demanda de drogas* y para detener el flujo de armas y dinero negro hacia el sur. Aseguró que buscaría un nuevo comienzo con Cuba. El discurso de Obama finalizó con una frase muy significativa:

«Pienso que es importante reconocer, dadas las *suspicias históricas*, que la política de Estados Unidos no debe ser de *interferencia* en otros países. Pero eso significa igualmente que no podremos acusar a Estados Unidos de todos los problemas que aparezcan en el “hemisferio”» (28).

Sin duda, este discurso supuso para el presidente un comienzo prometededor, aplaudido por todos, pero puesto en tela de juicio posteriormente por algunos, al no ver resultados inmediatos.

(25) RICE, C.: «Repensar el interés nacional. El realismo estadounidense para un nuevo mundo», *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 8, número 4, p. 149.

(26) GARCÍA SEGURA, C.: *Ibidem*.

(27) *Remarks by the Ppresident at the Summit of the Americas Openings Ceremony*: «Securing our Citizens Future by Promoting Human Prosperity, Energy Security and Environmental Sustainability», Trinidad and Tobago, 17-19 de abril.

(28) *Remarks by the Ppresident at the Summit of the Americas Openings Ceremony*: *Ibidem*.

¿Qué ha cambiado realmente en la geopolítica de Estados Unidos en relación con América Latina?

Examinemos algunos de sus principios «clásicos». Volviendo a la Historia podríamos ver las propuestas de Nicholas Spykman, importante «geoes-
tratega» norteamericano de siglo XX (29). Su punto de partida es la separación entre la América Anglosajona y América Latina –ni intereses comunes ni valores compartidos–, como se aprecia en la siguiente frase:

«Las tierras situadas al sur del río Grande constituyen un mundo diferente del Canadá y Estados Unidos. Y es algo desafortunado que las partes de habla inglesa y latina del continente tengan que ser llamadas igualmente América, evocando una similitud entre las dos que de hecho no existe» (30).

A su vez, Spykman propone dividir América Latina en dos regiones, desde el punto de vista de la estrategia norteamericana para el continente occidental; una primera, «mediterránea», que incluiría a: México, América Central y el Caribe, Colombia y Venezuela; y otra, que se comprendería con el resto de América del Sur. De acuerdo con Fiori (31), para Spykman:

«La América mediterránea» es «una zona en que la supremacía de Estados Unidos no puede ser cuestionada. A todos los efectos, se trata de un mar cerrado cuyas llaves pertenecen a Estados Unidos... lo que significa que México, Colombia y Venezuela por ser incapaces de transformarse en grandes potencias, quedarán siempre en una posición de absoluta dependencia de Estados Unidos.»

En palabras de Spykman: (32)

«Para nuestros vecinos al sur del río Grande, los norteamericanos seremos siempre el *Coloso del Norte*, lo que significa un peligro, en el mundo del poder político. Por esto, los países situados fuera de nuestra zona inmediata de supremacía, o sea, los grandes Estados de América del Sur –Argentina, Brasil y Chile (ABC), el orden no es

(29) Nació en Ámsterdam, en el año 1893, y murió en Estados Unidos en el año 1943.

(30) SPYKMAN, N.: *America's Strategy in Politics*, Harcourt, Brace and Company, p. 46, Nueva York, 1942. Citado en el artículo «Aquel fundador de la geopolítica y América Latina». FIORI, J. L.: *Revista SinPermiso*, 17 diciembre del 2007.

(31) FIORI, J. L.: «Aquel fundador de la geopolítica y América Latina», *Revista Sin Permiso*, 17 diciembre del 2007.

(32) SPYKMAN, N.: *Ibidem*, p. 62.

alfabético– pueden intentar desequilibrar nuestro poder a través de una acción común o mediante el uso de influencia de fuera del hemisferio»; «una amenaza a la hegemonía norteamericana en esta región del hemisferio (la región del ABC) tendrá que ser contestada mediante la guerra.»

Spykman, año 1954, creó la teoría del «perímetro de seguridad» como primera y última línea de defensa de la hegemonía mundial de Estados Unidos. El citado perímetro iría desde el estrecho de Bering hasta Hawai; de allí a las islas Galápagos (Ecuador), la isla de Pascua (Chile) y tras cruzar el canal de Magallanes hasta las Malvinas. Desde las Malvinas asciende hasta las islas Azores (Portugal), en el centro de Atlántico y se proyecta hasta Islandia, regresando por el norte polar hasta el estrecho de Bering. Para Spykman, América Latina es una zona de contención de rivales extracontinentales y debía controlarse a través de un mercado panamericano y acuerdos de defensa (33). Dentro del Hemisferio Occidental, consideraba que los desafíos sólo podría venir de la región del ABC (más Uruguay y Paraguay y Bolivia son los países donde se aplicó la operación *Cóndor*) (34). En este caso, consideraba inevitable el recurso a la guerra. Según Kissinger, América del Sur sigue siendo esencial para los *intereses* americanos, y debe ser mantenida bajo la hegemonía de Estados Unidos (35).

Fiori en el año 2009 considera tres razones de intervención de Estados Unidos: en caso de una amenaza externa; en caso de desorden económico; y en caso de amenaza a la democracia y buena gobernanza (36). Lo cierto es que Estados Unidos se involucró decididamente en América Latina durante el último siglo, pero la promoción de la democracia (*valores compartidos*), se ha convertido en prioridad solo recientemente. Fue al final de la guerra fría cuando se presenta una oportunidad única para

(33) GIUDICE BACA, V.: «Teorías políticas. Gestión en el Tercer Milenio», *Revista de Investigación*, Facultad de Ciencias Administrativas, volumen 8, número 15, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, julio de 2005.

(34) Plan Cóndor es el nombre con el que es conocido el plan de coordinación de operaciones de las cúpulas de los gobiernos dictatoriales del Cono Sur de América: Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia, entre sí y con la Agencia de Inteligencia de Estados Unidos, llevada a cabo en las décadas de los años 1970 y 1980.

(35) FIORI, J. L.: «Estados Unidos de América, América del Sur y Brasil: seis tópicos para una discusión», América del Sur, septiembre de 2009, en: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Fiori0909.htm>

(36) FIORI, J. L.: *Ibidem*.

proporcionar un mayor apoyo a la democracia en el Hemisferio Occidental (37). Bill Clinton, puso en práctica su idea (*idealpolitik*) de priorizar el apoyo a la democracia en su diplomacia en: América Latina, Asia, África, Europa Central y antigua URSS (38). La Estrategia Nacional de Seguridad del año 2006 firmada por George W. Bush en su introducción igualmente indica que:

«Es la política de Estados Unidos buscar y apoyar movimientos e instituciones democráticas en toda nación y cultura, con una aproximación *idealista en cuanto a los objetivos nacionales, y realista en cuanto a los medios para obtenerlos*» (39).

Obama, *idealista* tanto en cuanto a objetivos como en cuanto a los medios, en su introducción a la Estrategia Nacional de Seguridad del año 2010 escribe: (40)

«Estados Unidos por apoyar la extensión al exterior de la democracia y los derechos humanos porque los gobiernos que respetan estos valores son más justos, pacíficos y legítimos. Pero también lo hacemos porque su éxito en el exterior refuerza un ambiente *propicio para los intereses nacionales americanos.*»

Con México, también particulariza la Estrategia Nacional de Seguridad del año 2010:

«Estamos trabajando juntos en identificar y eliminar amenazas a la primera oportunidad, incluso *antes de que alcancen América del Norte*. Seguridad y estabilidad en México es indispensable para crear una asociación económica fuerte, combatir el comercio ilegal de drogas y armas y promocionar una política de inmigración consistente.»

Y en relación con las América, estamos obligados por la proximidad, integración de mercados, *interdependencia energética* (¿Venezuela?), com-

(37) AZPURU, D. and SHAW, C.: «The United States and the Promotion of Democracy in Latin America: Then, Now and Tomorrow», *Orbis*, volumen 54, Issue 2, pp. 252-267, 2010, en: <http://www.sciencedirect.com>

(38) TALBOTT, S.: «Democracy and National Interes», *Foreign Affairs*, número 75, p. 47, 1996.

(39) «La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos de América», marzo de 2006, en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/nss.pdf>

(40) «La Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de América», mayo de 2010, en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

promiso ampliamente compartido hacia la democracia y estado de ley. Continuando con los profundos lazos históricos, familiares y culturales que hacen nuestras alianzas y asociaciones *críticas para los intereses* de Estados Unidos. Trabajaremos en asociación de igualdad para progresar en la inclusión económica y social, como garantía para la seguridad de los ciudadanos, promover las energías limpias, y defender los valores universales de la gente del hemisferio. Igualmente particulariza en Brasil, a la que da la bienvenida por su liderazgo y con la que busca explorar más allá de las anticuadas relaciones Norte-Sur para buscar progresos en asuntos bilaterales, hemisféricos y globales (41).

Aunque ya no se hable de la «América mediterránea», una simple observación de la reciente política de Estados Unidos, nos muestra que ésta es su área de interés prioritario, interés que se ha incrementado desde la llegada del presidente Obama. Los planes de Colombia con 4.200 millones de dólares y Mérida con cantidades entre 3.000 y 6.000 millones desde el año 2006 para la lucha contra el narcotráfico son sin duda las inversiones más importantes de Estados Unidos en América Latina. Venezuela, cuyo principal cliente continúa siendo Estados Unidos, es considerado como un vecino incomodo pero no una amenaza.

En cuanto a América Central y el Caribe, la intervención de la secretaria de Estado, Hillary Rodhan Clinton, en la XL Conferencia de las Américas (42), nos ofrece cierta luz:

- Se muestra particularmente preocupada sobre el alto nivel de dependencia de los países de América Central y el Caribe de las importaciones de crudo con un elevado coste para sus economías.
- En relación con la seguridad en América Latina, aún extendiendo los problemas a todo el hemisferio, cita que «los países más castigados hoy son América Central y México». Y sobre la droga dice que «es una amenaza enorme a la gobernanza, a la economía y a la calidad de vida a lo largo de América Latina, *pero particularmente en América Central y México*».

(41) «La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos de América», p. 48, mayo de 2010, en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

(42) RODHAM CLINTON, H.: *Remarks at the 40th Washington Conference on the Americas Secretary of State*, 12 de mayo de 2010, en: www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141760.htm

«Tenemos algunos buenos ejemplos de lo que no funciona, pero no estamos ni mucho menos próximos a lo que yo consideraría una estrategia eficiente», afirmó la Clinton.»

Brasil uno de los emergentes BRIC, Chile que acaba de superar una transición modélica de la carismática socialdemócrata Michelle Bachelet a el liberal conservador Sebastián Piñera y el enfermo crónico, pero vivo, que es Argentina, forman para los estrategas norteamericanos la «creciente de la estabilidad» de América Latina. La región andina, que es vista con especial interés y preocupación por Estados Unidos, formaría un arco de inestabilidad. Podríamos definir que la geopolítica norteamericana en América Latina se centra en:

- Un control político «blando» de su *hinterland*, «América para los americanos», a través de posturas posibilistas materializadas a través de organizaciones multilaterales que dirigen un cierto alineamiento con las posiciones de Estados Unidos.
- Diversificación de la obtención de recursos, particularmente energéticos que reduzcan su dependencia estratégica de la «gran creciente» euroasiática, donde se encuentran casi el 75% de las reservas mundiales de hidrocarburos.
- Control del canal de Panamá y de sus rutas de acceso.
- Combate contra los tráfico, particularmente la producción y el tráfico de drogas, y contra la delincuencia transnacional organizada, como medio para la estabilización de las, en algunos casos jóvenes y frágiles, democracias de América Central y del Caribe.

México, América Central y el Caribe

La gobernanza democrática se mantiene fuerte en América Latina, una amplia mayoría de países, están comprometidos con democracias representativas, liberalización económica y unas relaciones positivas con Estados Unidos; pero en algunos países, estas políticas corren riesgo por la debilidad de las instituciones, mala gobernanza, la amenaza de la delincuencia organizada y la corrupción; a lo que se suma serios problemas económicos. En algunas partes de México y de América Central, por ejemplo, poderosos carteles de droga y delincuencia violenta socaban las bases de la seguridad (43).

(43) Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence 2010.

Control del canal de Panamá

Es a finales del siglo XIX cuando Estados Unidos emergió como una verdadera potencia en el Caribe, con la toma, tras la guerra contra España, de Cuba (protectorado) y Puerto Rico (colonia), a lo que se suma las islas de Hawai, Guam (Guajan en español hasta el año 1898) y el archipiélago de las Filipinas en el océano Pacífico. Este cambio en la posición estratégica de Estados Unidos hace necesaria la construcción del canal de Panamá, propuesta por el almirante Alfred T. Mahan, para permitir a Estados Unidos conectar el mar Caribe con los océanos Atlántico y Pacífico y así proteger sus intereses económicos y comerciales, y responder a cualquier amenaza de otros países (44).

El canal de Panamá ha permitido el paso desde su apertura en el año 1914 a más de 700.000 barcos. Es una ruta comercial esencial entre la costa atlántica de Estados Unidos con su costa este y con los países de Extremo Oriente, así como entre Europa y la costa oeste de Estado Unidos. Un consorcio internacional liderado por la empresa española Sacyr y la italiana Impreglio ha iniciado ya las obras de ampliación del canal de Panamá que debería estar terminada el 21 de octubre de 2014, como fecha límite, pero cuya finalización se podría adelantar casi un año (45).

La posibilidad de refuerzo entre las flotas el Atlántico y el Pacífico a través del canal de Panamá es un elemento esencial de la estrategia de Estados Unidos hacen de él un paso de importancia geoestratégica para Estados Unidos, cualquier amenaza a la libertad de movimiento de los navíos norteamericanos a través del canal de Panamá sería considerado como una amenaza grave a sus intereses nacionales vitales. La presencia en el Caribe, en las proximidades del Canal de países pertenecientes a la alianza ALBA particularmente la reforzada: Venezuela, Cuba, Nicaragua y en el Pacífico: Ecuador, y la pérdida de influencia en América del Sur. Estados Unidos, restableció en el año 2008 la IV Flota, oficialmente para combatir el narcotráfico y el terrorismo. Estados Unidos fue acusado de una reacción tibia ante la situación en Honduras; el apoyo posterior al gobierno electo hay que observarlo a la luz de la situación geográfica de Honduras.

(44) GARCÍA MUÑOZ, H.: «Apuntes sobre la política militar de Estados Unidos en el Caribe angloparlante», *Afers Internacionals*, número 10, Hiven, 1986, en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/27752/52754>

(45) MARTÍN, J.: «Las obras de ampliación del canal de Panamá se adelantan a las previsiones», *La Razón*, junio de 2010, en: <http://www.larazon.es/noticia/2878-las-obras-de-la-ampliacion-del-canal-de-panama-estan-por-delante-de-las-previsiones>.

A criterio del contralmirante estadounidense James Stevenson, del Comando Sur:

«La Flota podría aportarle más relevancia a la zona y aumentar nuestra capacidad de actuar.»

Se considera en Washington que la IV Flota tenga bajo su responsabilidad a más de 30 países, cubriendo 15,6 millones de millas cuadradas de Centroamérica, Suramérica, las islas del Caribe, y territorios de ultramar, además de el espacio marítimo del Caribe, el golfo de México y una gran porción del Atlántico Sur. Pero Khatchich der Ghougassian –especialista de seguridad de la Universidad argentina de San Andrés– ha expresado recientemente:

«No es una coincidencia que la decisión de reflotar la IV Flota parezca cuando se inicia un cambio estructural de la economía mundial en el que las reservas de agua dulce, los alimentos y los recursos energéticos se posicionan como un valor estratégico importante» (46).

México: fuerte pero con problemas serios

Se podría pensar que México, en estos momentos sería un «Estado casi fallido», al menos aparentemente el Gobierno ha perdido ante los carteles que controlan el tráfico de drogas, que disponen de mayor poder que las fuerzas del Gobierno en las zonas que controlan de la franja norte (47). Pero la realidad es que México más que convertirse en un «Estado fallido» parece estar desarrollando estrategias para «aguantar la tormenta» mientras se maximiza los beneficios de la misma para México. De hecho mientras es obvia la falta de control en temas relacionados con tráfico, especialmente de drogas, en las zonas fronterizas con Estados Unidos, el Gobierno Central controla otras áreas y actividades no relacionadas con drogas en las mismas zonas; se puede afirmar con rotundidad que el Gobierno mexicano no ha colapsado en absoluto (48).

El presidente Felipe Calderón parece tener el apoyo político y popular para reforzar el Estado de Derecho en su confrontación contra la violen-

(46) QUAGLIOTTI DE BELLIS, B.: «¿La última de la administración Bush? IV Flota impone su presencia en el Atlántico Sur», *La onda Digital*, en: <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/399/b3.htm>

(47) FRIEDMAN, G.: «Mexico and the Failed State Revisited», *Geopolitical Intelligence Report*, Stratfor Global Intelligence, 16 de abril de 2008, en: http://www.stratfor.com/weekly/20100405_mexico_and_failed_state_revisited

(48) FRIEDMAN, G.: *Ibidem*.

cia, la corrupción, y la influencia criminal sobre su país de los poderosos carteles de la droga. Alrededor del 90% de la cocaína alcanza territorio desde Suramérica lo hace vía México (49) y, en ausencia de una fuerzas policiales eficientes y limpias, el presidente Calderón ha asignado al Ejército la dirección de la lucha contra los narcotraficantes que sólo en el año 2009 mataron a 6.587 personas. El problema es la falta de adecuación del personal militar con un entrenamiento e inteligencias inapropiadas para el cumplimiento de estas misiones, lo que ha permitido que se presenten más de 1.000 denuncias por violación de derechos humanos por parte de Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y otros (50).

Los carteles mexicanos asumieron el control ejercido anteriormente por los colombianos dirigiendo el tráfico por Centroamérica y México. Las noticias de las luchas en México ha desviado la atención sobre la zona más amenazada, el triangulo norte de América Central: El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice, con el mayor índice de asesinatos del mundo. Los periódicos arrestos de altos funcionarios policías y militares, sugiere que los traficantes son mucho más sofisticados que las *maras* callejeras y están relacionados con algún miembro de las élites; hay evidencias de penetración de los carteles mexicanos en Guatemala (los Zetas) y Honduras (Sinaloa). Los países del sur de Centroamérica no están tan afectados por el tráfico de drogas y su índice de asesinatos no es comparable con los del norte.

La delincuencia creciente, la presencia de instituciones débiles y una corrupción endémica combinados con una severa depresión económica, con paro y pobreza creciente y una reducción de las partidas remitidas por los emigrantes ha producido que Guatemala sea de hecho un país extremadamente frágil. En el caso de Honduras la situación se ve agravada por su incertidumbre política y el aislamiento diplomático resultante de la deposición del presidente Zelaya en junio de 2009. El electo presidente Porfirio Lobo tendrá que luchar, aún con el apoyo expreso de Estados Unidos, para alcanzar reconocimiento internacional (51).

(49) DENNIS C. B. Director of National Intelligence: *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence 2010*, en: http://www.dni.gov/testimonies/20100202_testimony.pdf

(50) GRAYSON, George W.: *Mexican defense secretary takes off Kabuki mask*, © Houston Chronicle, 2010.

(51) DENNIS C. B. Director of National Intelligence: *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence 2010*, en: http://www.dni.gov/testimonies/20100202_testimony.pdf

Entre los Estados de la cuenca caribeña (sin citar a Cuba, que al igual que Haití merecen, por razones distintas epígrafes aparte), particularmente en la zona anglófona, hay un consenso creciente que ha llevado a firmar acuerdos con Estados Unidos para ejercer acciones colectivas en la lucha contra la delincuencia transnacional y otras amenazas contra la seguridad en la zona. La pequeña dimensión de estos países los hacen más vulnerables a los grupos de delincuencia transnacional organizada, lo que permite una mayor cooperación mutua y muy especialmente la colaboración con la guardia costera de Estados Unidos, lo que antes hubiera sido considerado como una violación de la soberanía nacional (52).

La acción coordinada con la guardia costera de Estados Unidos no ha permitido reducir de forma sensible el tráfico de cocaína, gobernado por la intensa *demand*a en Estados Unidos, pero ha desviado el mismo del Caribe al Pacífico y a América Central. No solamente el Caribe anglófono sino también las Antillas Holandesas (los Países Bajos continuarán controlando su defensa y política exterior cuando ganen una mayor autonomía en otoño de 2010), son objeto del interés norteamericano; Curasao, a 40 millas de la costa de Venezuela acoge desde el año 2000, y continuará acogiendo –a pesar de las reclamaciones del presidente venezolano Hugo Chávez–, una instalación de la fuerza aérea clave para la lucha contra el tráfico ilegal de drogas. Esta base se suma a las de Guantánamo, en Cuba y «Reina Beatriz» en Aruka (Países Bajos).

Por último está el tema de las cinco bases de utilización conjunta en Colombia (de acuerdo con las declaraciones del general Douglas Fraser, jefe del Comando Sur del Ejército de Estados Unidos (53). Malambo, Apiay, Palanquero, Tolemaida y Larandia y las navales de Cartagena y bahía Málaga), que tras el cierre de la base de Manta (Ecuador), se dedican a la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas y que Ecuador y particularmente Venezuela ven como un amenaza directa a su soberanía. A ellas hay que sumar las de Comalapa (El Salvador), Soto Cano (Honduras) o Liberia (Costa Rica). Más al sur tanto en Perú (Iquitos y Nanay), bases peruanas con cierta presencia norteamericana) como en el Chaco paraguayo (base «Mariscal Estigarribia»), junto a la triple fron-

(52) TULCHIN, J. S. and WOODROW, W.: «Challenges to U.S. Security in the Hemisphere», *International Center for Scholars*, 16 de diciembre de 2009.

(53) YAÑEZ, A.: «Bases militares: el realismo mágico transformado en práctica política», *La Honda digital*, número 449, Uruguay, agosto de 2009, en: <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/449/A5.htm>

tera y el acuífero de Guaraní y desde donde se puede vigilar igualmente Bolivia y Venezuela.

El Cono Sur: Brasil de potencia regional a actor global

«Los argentinos están determinados a hacer de su país el más importante del continente austral y el igual a Estados Unidos en el Hemisferio Occidental.» Nicholas Spykman, *American Strategy in a World Politics*, año 1942.

Argentina, un país con amplias zonas de tierra cultivable y bien dotada de recursos naturales, (incluyendo gas natural); que cuenta con el mejor sistema de transporte fluvial y continúa siendo uno de los mayores productores mundiales de grano y carne, ha carecido durante de un liderazgo fuerte, las políticas populistas y la mala gestión pusieron a Argentina al borde del colapso económico. Esta situación le ha hecho perder el histórico, junto con México al norte, liderazgo hispano (54).

Pero, al igual que Estados Unidos y con su apoyo –por ser el único gran país de habla no-hispana de Suramérica–, Brasil tiene su propio «destino manifiesto» y una constancia histórica en su política exterior. El fenómeno no es en absoluto nuevo, el Brasil de hoy parece imitar a la Argentina de la primera mitad del siglo XX, respetada –y a veces temida– por Estados Unidos, y siempre independiente. Brasil, aprovechando la debilidad argentina, trata de contraponer al gran eje geopolítico natural Sur-Norte, materializado por la cuenca del río Plata, un eje Oeste-Este amazónico, a través del Mato Grosso.

¿Juega el Brasil del siglo XXI a ser la Argentina del siglo XX?

«Estamos cansados de ser una potencia emergente». Lula da Silva, el día de su reelección como presidente de Brasil.

Mario Travassos (1891-1973), el precursor de la geopolítica brasileña publicó un «ensayo» en 1938 que denominó: *La proyección continental del Brasil* (55). Travassos elogia *la magnífica expansión del Estado argentino* que:

(54) F. CANTO, E.: «The Geopolitics of 2010 World Cup Countries». *Depth*, 10 de julio de 2010, Stratfor, en: service@stratfor.com.

(55) TRAVASSOS, M.: publicó una versión anterior en el año 1930 titulada: *Aspectos Geográficos Suramericanos*.

«Con el desarrollo de las comunicaciones, demuestra la más completa comprensión de su destino geopolítico... principalmente porque, entre las formas de expansión, se decidió por el fomento de las comunicaciones terrestres.»

Travassos identifica el *heartland* (56) en Bolivia con una serie de antagonismos: Pacífico-Atlántico y cuenca del Amazonas-cuenca del Plata, lo que supone un escenario de confrontación entre Argentina y Brasil por la búsqueda de influencia sobre esas tierras. Para Mario Travassos:

«Proyección continental del Brasil y proyección continental de Mato Grosso son casi la expresión de una misma serie de hechos geográficos» (57).

El general Couto e Silva (otro destacado geopolítico brasileño) afirmó la tesis expansionista cuando planteó que: *El Destino Manifiesto* de su país era avanzar territorialmente hacia el Pacífico, dejando sentado que el camino al Pacífico es una necesidad brasileña desde ya (58).

Sobre el eje geopolítico del Plata, Terezinha de Castro considera que la clave para controlar la cuenca se encontraba en Paraguay (donde actualmente tiene Estados Unidos una importante base militar) y con el fin de equilibrar el geocentrismo del estuario del Plata se establecieron varias salidas brasileñas, eliminando el aislamiento del interior del Plata (59).

Carlos de Meira Mattos (1960) fue el precursor de la *proyección mundial del Brasil* (60). El nuevo «destino manifiesto» le llama a dominar el Atlántico Sur, según el almirante Roxo da Feiras (1981):

«Aparte de las dos superpotencias Estados Unidos y la URSS actuales no hay más que dos países que presenten simultáneamen-

(56) El triángulo geográfico: Sucre-Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra.

(57) BOSCO, G. del: *Travassos, Santa Cruz de la Sierra y la Política Exterior Argentina*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, en: www.caei.com.ar

(58) VÁZQUEZ CUENTAS, G.: *Brasil: Geopolítica y energía*, Los Andes, 20 de junio de 2010, en: <http://www.losandes.com.pe/Cultural/20100620/37414.html>

(59) TORRES GONZÁLEZ, G.: *II Taller «Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales» Paraguay en la geopolítica brasileña*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, en: http://produccion.fsoc.uba.ar/paraguay/taller/2009/pdf_taller_200905/i_torres_gonzalez

(60) MEIRA MATTOS, C. de: *Projecao mundial do Brasil*, Gráfica Leal Limitada, Sao Paulo, 1960.

te todas las condiciones necesarias, una en Occidente y otra en Oriente: Brasil y China» (61).

José Osvaldo de Meira Penna en el año 1988 sintetiza los tres principios la política exterior brasileña:

1. El mantenimiento de la línea de frontera.
2. La supremacía territorial en América del Sur frente a cualquier tentativa de reconstitución de los antiguos virreinos hispánicos, sobre todo en la región del Plata.
3. La conciencia de que tiene un destino extracontinental que proseguir en especial en África (62).

Para Fiori, no se puede concebir una política exterior soberana e innovadora, a nivel regional y global, que no cuestione y se enfrente a los consensos éticos y a las estrategias de las potencias que controlan el núcleo central del poder mundial. Con una o varias de las potencias dominantes, tendrá que asumir sus diferencias en la visión del mundo, ampliando siempre su iniciativa estratégica y su capacidad autónoma de decisión, a pesar de las alianzas, tácticas y temporales (63).

Brasil, con fronteras con 10 países (incluyendo Francia) y disponiendo de un enorme territorio y una gran una gran población, con una creciente clase media y una economía fuerte (asentada por el presidente Fernando Cardoso, y proyectada por Lula da Silva) se considera el líder natural de América del Sur, y como dominadora de la costa del Atlántico Sur (64). Así después del año 2002, la política exterior brasileña inició una línea de defensa de los intereses y del liderazgo brasileño tanto en Suramérica como internacionalmente: China, India, África del Sur e Irán. Pero Brasil se ve limitada para expandir su poder regional por la existencia de un competidor en la lucha por la hegemonía suramericana, Estados Unidos y por la posición de las élites brasileñas, partidarias de que Brasil siga siendo un socio menor dentro del espacio hegemónico de Estados Uni-

(61) COUTAU-BÉGARIE, H.: *Géostratégie de l'Atlantique Sud*, Press Universitaires de France, 1985.

(62) TORRES GONZÁLEZ, G.: *II Taller «Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales» Paraguay en la geopolítica brasileña*, Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, en: http://produccion.fsoc.uba.ar/paraguay/taller/2009/pdf_taller_200905/i_torres_gonzalez.pdf

(63) FIORI, J. L.: *Ibidem*.

(64) F. CANTO, E.: «The Geopolitics of 2010 World Cup Countries», *Depth*, 10 de julio de 2010, Stratfor, en: service@stratfor.com

dos (65). Podríamos resumir que Suramérica se perfila como un espacio geopolítico más distanciado de Estados Unidos y aglutinado en mayor o menor medida en torno a Brasil.

En el proyecto de resolución sobre «la política internacional de Partido de los Trabajadores» (PT) (66): (actualmente en el Gobierno) nos da pistas sobre la visión geopolítica actual de Brasil. El segundo párrafo dice:

«...Brasil puede y debe jugar un papel destacado en los grandes temas internacionales, inclusive cuando se trata de enfrentarse a Estados Unidos. La reciente visita del presidente de Irán a Brasil y la postura de nuestro Gobierno en la Conferencia de Copenhague saca de duda y confirma esta postura activa y soberana.»

Y en el tercero:

«Estamos llamados a reforzar nuestra presencia internacional en todas las regiones del mundo, más especialmente en América Latina. Ayudando a preservar los espacios conquistados por la izquierda, profundizando los procesos de cambio, acelerando la integración regional y derrotando la contraofensiva de la derecha.»

Para el PT brasileño las bases norteamericanas en Colombia, el golpe de Estado en Honduras, la elección de Piñera en Chile, la actitud ante el catástrofe de Haití, el bloqueo contra Cuba o la estigmatización del gobierno de Chávez suponen una contraofensiva de la derecha latinoamericana, apoyada por la estadounidense y europea.

Entre las líneas políticas brasileñas destacan: integración regional; diálogo con otros Estados «periféricos» como: India, China, Rusia y Suráfrica; reforma del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, y otras instituciones del sistema Bretton Woods; reivindicación de una silla permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para Brasil y la protección de los intereses nacionales. Sobre ALBA, piensa que:

«Expresa un muy meritorio espíritu de solidaridad, pero no existe correlación de fuerzas, mecanismos institucionales ni situación

(65) FIORI, J. L.: «Estados Unidos de América, América del Sur y Brasil: seis tópicos para una discusión», América del Sur, septiembre de 2010, en: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Fiori0909.htm>

(66) *A política internacional do PT*, Projeto de Resolução apresentado pela SRI ao IV Congresso. Secretaria de Relações Internacionais fevereiro 2010, una versión se encuentra, en: <http://www.jusbrasil.com.br/politica/4556470/leia-o-projeto-de-resolucao-da-sri-a-politica-internacional-do-pt>

económica que permita a los países de la región adoptar los principios de ALBA» (67).

Considera que el éxito en la lucha contra la injerencia externa y la constitución de un bloque fuertemente activo en la escena internacional depende, sin duda, de una política sustantiva y continuada de reducción de las desigualdades y asimetrías regionales.

Asocia el Mercado Común Suramericano (Mercosur) y el Pacto Andino (68), con algunos gobiernos, durante la década liberal, como pasos intermedios para una futura adhesión en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y considera que el éxito de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (69), su organización de preferencia, se ha de basar en la cooperación de gobiernos de diversas corrientes políticas e ideológicas; el compromiso efectivo de las principales economías de la región; priorizar los objetivos estratégicos de desarrollo e integración sobre los intereses de las empresas privadas y una progresiva institucionalización del proceso.

En seguridad y defensa es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el marco de UNASUR su organización preferida. El principal interés de Brasil por esta iniciativa, que viene tras la fallida de Hugo Chávez de crear en 2003, la Organización del Tratado del Atlántico Sur es como un medio para propiciar la eventual entrada de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al liderar un Organismo de Seguridad Subregional.

Carlos Malamud Rikles y Carlota García Encina en un artículo publicado por el Real Instituto Elcano en febrero de este año (70), apuntan que:

«Una relación es cosa de dos y, a pesar del interés manifiesto de Estados Unidos por una relación más estrecha con Brasil, éste no ha dado hasta el momento señales de querer participar ampliamente de este plan, buscando otros aliados como Nicolas Sarkozy.»

(67) *Ibidem*, párrafos 102, 111 y 112.

(68) *A política internacional do PT*, párrafo 108.

(69) *A política internacional do PT*, párrafo 114.

(70) MALAMUD, C. y GARCÍA ENCINA, C.: «Estados Unidos y América Latina», *ARI*, número 44, Real Instituto Elcano, 4 de marzo de 2010.

La geopolítica de los recursos en América Latina

La existencia de importantes reservas energéticas y de las mayores reservas mundiales de agua dulce, aparte de la gran importancia medioambiental que supone la Amazonia, hacen de esta región objeto de deseo a nivel mundial. El control por los recursos energéticos y naturales ubicados en esta región, está suponiendo y supondrá en un futuro, un foco de tensiones entre Estados de la región y una lucha por la influencia entre las distintas potencias mundiales que afectaran al futuro de América Latina. Ésta ha sido tradicionalmente vista como una reserva de materias primas, su geopolítica continúa estando íntimamente ligada a los recursos, particularmente los energéticos.

América Latina estaría dentro de lo que se denomina la «creciente menor», que incluye tanto América como África Occidental y que supone la segunda zona mundial en importancia tanto por sus reservas, entre un 12% y un 18% según fuentes, como por su producción, superior al 30%.

Para Estados Unidos, la situación ideal sería convertir el Hemisferio Occidental en un espacio autosuficiente, donde se pudiera mantener un nivel razonable de estabilidad de mercado, independiente de los vaivenes que se producen en Eurasia. La tolerancia mostrada por Estados Unidos, ignorando las provocaciones de determinados líderes populistas en América Latina, tiene, en parte su fundamento en este interés por la autosuficiencia hemisférica.

La visión de los países productores latinoamericanos es distinta de la del «hermano mayor» del norte. Tanto México, como Venezuela, que con más del 6% de las reservas mundiales es el principal país «petrolero», pero con una producción en decadencia por falta de inversiones; o Brasil, con unas reservas más modestas, pero que con los últimos descubrimientos, el más importante el yacimiento del Tupi, podría pasar de la autosuficiencia energética actual a ser exportador neto, quieren utilizar este «regalo de la Naturaleza» para proyectar, en mayor o menor medida, sus respectivos intereses geopolíticos, sacando el mayor provecho posible de los mismos. Los dos principales países petroleros de América Latina tienen a su vez sus propias dependencias energéticas. Venezuela depende del gas de Colombia para el suministro en algunas zonas del país muy separadas de los centros de producción y Brasil depende

del gas argentino y fundamentalmente del boliviano para el suministro de sus zonas más industrializadas (71).

El nacionalismo energético permite diferenciar dos grandes grupos. El primero, liderado por Venezuela, pivote geopolítico energético, con un amplio margen para el incremento de su producción y exportación –y por tanto para el aumento de su influencia en la región–, incluye a Bolivia y Ecuador y es el que muestra un mayor nacionalismo energético. México, salvando las diferencias, se mueve también dentro de este nacionalismo energético que impide las inversiones exteriores en el sector y la Argentina de los Kirchner evoluciona hacia un creciente nacionalismo energético. El segundo grupo, liderado por Brasil, con su empresa estatal Petrobras como bandera, donde se incluirían también Perú y Colombia, muestran una actitud mucho más internacional, liberal y abierta. Las posibilidades de que la empresa brasileña Petrobras, obtenga resultados positivos en sus prospecciones en aguas cubanas del golfo de México, podría dar un giro importante a la situación de Cuba y a la percepción del país desde Estados Unidos.

El caso de Venezuela da idea de las limitaciones del hipernacionalismo energético. Por un lado las épocas de bonanza, con aumento de la demanda y altos precios de mercado, permitieron a Venezuela, financiar políticas sociales y mantener un liderazgo sobre el grupo de países ALBA, interferir en las elecciones de otros países latinoamericanos, apoyando de formas variadas a candidatos antiamericanos y mantener una alineación internacional con países competidores geopolíticos de Estados Unidos: China, Rusia e Irán; pero cuando se reduce la demanda y bajan los precios, no puede vender todo su crudo a China, por no disponer esta de suficiente capacidad para refinar petróleo venezolano, muy pesado. Venezuela, país para el que los ingresos del petróleo suponen un 30% del producto interior bruto, continúa dependiendo de los Estados Unidos, a pesar de su antiimperialismo extremo y Estados Unidos que a su vez está interesado en reducir la dependencia energética del «gran creciente», ignora las bravatas del presidente venezolano (72).

(71) MALAMUD, C.; ISBELL, Paul y STEINBERG, F.: «La situación energética en América Latina: Estados contra mercados», *Anuario América Latina 2009*, pp. 65-78, Real Instituto Elcano y Agencia EFE; Ediciones Pirámide, 2009.

(72) MALAMUD, C.; ISBELL, Paul y STEINBERG, F.: *Ibidem*.

La región andina

A las profundas fracturas socioeconómicas de los pueblos andinos, con flujos migratorios internos y una fuerte urbanización, una fuerte fragmentación política y geográfica de los sistemas de representación y culturales y la movilización de los pueblos originarios de la región andina, particularmente en: Bolivia, Ecuador y Perú, después de profundos cambios estructurales tienden a predominar en la región importantes tendencias centrifugas, y las demandas de autonomía territorial dificultan los procesos de integración nacional y social (73).

De acuerdo con *The Military Balance 2010*, a pesar de los intentos en el marco de la Comunidad Andina, no existe una aproximación sistemática para tratar las amenazas transnacionales (74). La región andina se presenta claramente dividida, mientras Bolivia se suma con entusiasmo a las iniciativas y posiciones de Venezuela en el marco de ALBA; Ecuador, también de ALBA, tras la finalización de la presencia militar de Estados Unidos (base de Manta) ha mantenido en los últimos meses un silencio significativo, e incluso ha iniciado una cierta cooperación con Estados Unidos en relación con el tráfico de drogas y lavado de dinero. Perú y Colombia, que recibieron al secretario de Defensa, Robert Gates, a mediados de abril de 2010, están en la lista de países que junto a Paraguay, Estados Unidos considera como amigos fiables. El secretario de Defensa norteamericano Gates, afirmó que Colombia es el aliado más próximo a Estados Unidos en Suramérica, añadiendo que esperaba que los lazos bilaterales se mantuvieran firmes tras la toma de posesión del nuevo gobierno (75).

¿Una geopolítica de la cocaína?

La Conferencia especial de Seguridad Hemisférica, celebrada en México en el año 2003 (76) consensuó un nuevo concepto multidimensional de

(73) VARAS, A.: Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur; *Documento de Trabajo 77*, Fundación de Relaciones Internacionales y el Diálogo (FRIDE), febrero de 2009, en: www.fride.org/.../WP77_Desafios_economicos_ESP_fe09.pdf

(74) «Chapter Two: Latin America and the Caribbean», *The Military Balance*, 110(1), pp. 53-102.

(75) STEWART, P.: *Venezuela no military threat US defense secretary*, Thomson Reuters, 2010.

(76) Organización de Estados Americanos (OEA): Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27-28 octubre de 2003.

seguridad, que incluía *nuevas amenazas* (narcotráfico y crimen organizado, desastres naturales y ecológicos, etc.). En su intervención ante el Senado norteamericano en marzo de 2010, el general Fraser, refiriéndose a los retos en América Latina cita que:

«Los tráficos ilícitos, el terrorismo y delincuencia transnacional las pandillas (*maras*) y la potencial propagación de armas de destrucción masiva, suponen los principales retos contra la seguridad en la región, en ninguno de los cuales corresponde al Departamento de Defensa (de Estados Unidos) tomar el liderazgo de su lucha.»

Estos problemas para el general Fraser, están:

«Potenciados por una endémica condición de pobreza» (77).

El tráfico de drogas, particularmente cocaína, que nace con su producción en la región andina se trafica a través de América Central, el Caribe y México para alcanzar y cubrir las inmensas necesidades del principal mercado mundial, Estados Unidos, entra dentro de las principales prioridades norteamericanas en el marco de la nueva seguridad hemisférica en relación con las nuevas amenazas irregulares para el continente americano (estrategias contra: terrorismo, delincuencia transnacional e inmigración ilegal).

UNDOC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) identifica los principales problemas asociados a la delincuencia transnacional organizada (78): la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de heroína, el tráfico de cocaína, el tráfico de armas, el contrabando de recursos ambientales, el contrabando de productos falsificados, la piratería marítima y la ciberdelincuencia. Pero es el tráfico de cocaína el que genera mayores beneficios económicos, estimados en 72.000 millones de dólares anuales, más del doble del estimado para el tráfico de heroína estimados en 33.000 millones. De los 72,000 millones tan sólo

(77) FRASER, Douglas M. Commander United States Southern Command: *Posture Statement Before the 111th Congress Senate Armed Service Committee*, 11 de marzo de 2010, en: <http://www.southcom.mil/AppsSC/files/634038960550937500.pdf>

(78) Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada: artículo 2 definiciones, a) Por «grupo delictivo organizado» se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material, en: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/ TOC%20Convention/TOCe book-s.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCe%20book-s.pdf)

1.100 millones fueron los beneficios de los cultivadores de los tres países productores en la región andina. Colombia, Perú y Bolivia. Estados Unidos, continúa siendo el principal destino (38.000 millones, de los que un 70% se quedan allí), pero su peso relativo se ha ido reduciendo desde la década de los años ochenta, coincidiendo con un crecimiento de la demanda en Europa, particularmente en el siglo XXI (34.000 millones) (79). La mayoría de la producción de cocaína, se destina al consumo de Estados Unidos y Canadá (6,2 millones de usuarios en 2008) y Europa (cuatro a cinco millones). Otros 2,7 millones se encuentran en Suramérica, América Central y el Caribe (80).

Las rutas y métodos de transporte desde los Andes a Estados Unidos ha ido evolucionando como respuesta a las medidas policiales y a cambios en los grupos que dominan el tráfico de drogas. Actualmente el 90% entra a través de la frontera terrestre con México. Tradicionalmente la mayoría de la cocaína procedente de Colombia salía directamente por mar o por aire, a través del golfo de México o del Pacífico. Las crecientes capturas y los cambios en la demanda del mercado ha incrementado la importancia de los países de tránsito, particularmente la República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y Brasil. La República Bolivariana de Venezuela, de acuerdo con UNDOC, ha emergido como un destacado punto de paso hacia Europa (81) y Estados Unidos.

La cocaína transita la República Bolivariana de Venezuela desde lugares próximos a la frontera con Colombia por aire hacia la República Dominicana, Honduras y otros países caribeños y centroamericanos –de importancia creciente–, como punto de paso hacia México y de allí a Estados Unidos donde entra a través de la frontera con Texas, y en menor medida a través de las de California y Arizona. Ecuador ha venido siendo usado como corredor secundario a través del Pacífico cuya importancia es creciente. El papel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el tráfico a través de Ecuador está aumentando en importancia. La producción en Perú y el Estado plurinacional de Bolivia se continúa dirigiendo mayoritariamente hacia Europa y el Cono Sur (82).

(79) UNDOC: *The Globalization of Crime a Transnational Organized Crime Threat Assessment* (resumen en español).

(80) *World Drug Report 2010: United Nations Office on Drugs and Crime.*

(81) La mayor parte del tráfico de cocaína hacia Europa va por mar a España y Portugal en el sur y los Países Bajos y Bélgica en el norte.

(82) *World Drug Report 2010: United Nations Office on Drugs and Crime.*

El tráfico de cocaína constituye una amenaza a la seguridad, financiando la delincuencia organizada y movimientos insurgentes en algunos países (entre ellos las FARC en Colombia y Sendero Luminoso en Perú). También está ligado a la corrupción, a la que alimenta y con la que prospera. Naciones Unidas ha reconocido la relación entre delincuencia organizada, particularmente tráfico de drogas, e inestabilidad política; el secretario general Kofi Annan en un informe en 2004 concluye que:

«La delincuencia organizada contribuye a la debilidad del Estado, impide el crecimiento económico, inicia muchas guerras civiles ...» y en febrero de 2010, el Consejo de Seguridad toma nota con preocupación de «las serias amenazas que supone en algunos casos el tráfico de drogas y la delincuencia transnacional organizada para la seguridad internacional en diferentes regiones del mundo.»

Por otro lado, México es desde el año 2003 el tercer productor mundial de opio, cuadruplicando su producción entre los años 2004 y 2008 con un aumento sensible en estados como Chihuahua, Durango o Sinaloa, en parte debida a que el recrudecimiento de la lucha contra los carteles ha reducido el esfuerzo para la destrucción de cultivos de amapola. La aparición de la «superheroína», mucho más pura y que se puede fumar o esnifar sustituyendo a la *black tar* tradicional. La mayoría de la heroína se exporta a Estados Unidos, pero el consumo está aumentando en México (83). Recientemente el Ejército de México ha tenido un éxito importante tras abatir a *Nacho* coronel, miembro del cartel de los Sinaloa y principal responsable de la producción y tráfico de metanfetaminas hacia Estados Unidos (84).

¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos?

«Un continente en el que las instituciones se inventan cada lustro, se descuartizan cada década y no funcionan bien la mayor parte del tiempo difícilmente puede alcanzar sus metas. El hilo de Ariadna es en esta historia el mayor dolor de todos, lo tejido en el día

(83) MICHEL, V. H.: «La evolución de una droga. Heroína del siglo XXI en las calles de México», *Offnews.info* 2010, en: www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=23149

(84) TUCKMAN, J.: «Death of drug lord Ignacio *Nacho* coronel deals blow to Mexican cartel», *Guardian.co.uk*, 30 de julio de 2010.

se desteje en la noche y lo que se vuelve a tejer tiene un punto diferente» (85).

Probablemente el intento más significativo de seguridad colectiva fue el Tratado Interamericano de Defensa, firmado en Río en el año 1947, como una respuesta reacia y nunca activa a unos requerimientos estratégicos de Estados Unidos. Durante la guerra fría las Fuerzas Armadas de los países de América Latina, de acuerdo con la Doctrina de Seguridad de Estados Unidos, eran responsables de la seguridad interior y misiones como vigilancia de aguas costeras en beneficio de la «seguridad hemisférica» (86).

Si Estados Unidos percibe que la amenaza más importante contra su seguridad en América Latina es la delincuencia organizada, especialmente el tráfico de drogas y la delincuencia organizada amenaza la estabilidad de varios países de la zona, incluyendo México, y evita en algunos casos la consolidación de la democracia, pero tan sólo México y Colombia comparten el mismo grado de preocupación de Estados Unidos. Por otro lado, en los últimos años, los expertos de seguridad, principalmente en el Pentágono están removiendo la polémica sobre las amenazas externas a la seguridad de producida por la creciente actividad en el «Hemisferio Occidental» de Irán, Rusia y China (87).

América Latina se siente, por primera vez en su historia reciente, dueña de su destino, parece querer emanciparse de los «hermanos mayores» del norte: Estados Unidos y Canadá, complaciendo, aparentemente, a Spykman, cuando quería diferenciar claramente las dos Américas, la anglosajona y el resto pero ¿hay una visión común del «resto de América», de América Latina?. La «Cumbre de la Unidad» –del Grupo de Río y la Comunidad Caribeña– celebrada en Cancún (México), los días 22 y 23 de febrero de 2010 suponen un nuevo paso en la evolución geopolítica en América Latina, 33 países de América Latina y el Caribe, con cinco lenguas distintas, se reúnen para crear una nueva organización regional la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, que excluye tanto a Estados Unidos como a Canadá (88). Esto supone otra sangría a la OEA

(85) MESA GISBERT, C.: América Latina en el péndulo, *FP* edición española, febrero-marzo de 2010.

(86) JOSEPH S. T.: «Challenges to U.S. Security in the Hemisphere», by Woodrow Wilson International Center for Scholars, 16 de diciembre de 2009.

(87) *Ibidem*.

(88) MENDELSON FORMAN, J.: *Hemisphere Highlights*, volumen IX, issue 2, febrero de 2010, Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS), en: www.CSIS.ORG

(OAS en Inglés) y otro escalón en la creciente tendencia de acuerdos multilaterales en América Latina: reunión de países contribuyentes a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití, la UNASUR. Que incluye todos los territorios suramericanos menos: la Guayana Francesa, las Malvinas, Georgia del Sur y las islas Sándwich, cuya soberanía reclama Argentina); el CSD, en el marco de UNASUR o ALBA. Entre las primeras decisiones de los 32 países participantes en la Cumbre de la Unidad, posible sucesora del Grupo de Río (creado el 18 de diciembre de 1986 por 23 países) ésta apoya a Argentina en su disputa con el Reino Unido sobre las Malvinas y condenar el embargo de Estados Unidos contra Cuba.

La Cumbre de la Unidad obtuvo un gran éxito político, al conseguir que los presidentes de Colombia, Álvaro Uribe, y de Ecuador, Rafael Correa, en el marco de la Cumbre del Grupo Río, establecieran una «hoja de ruta» para la normalizar sus relaciones diplomáticas, rotas tras el ataque colombiano al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano en febrero de 2008. Sin olvidar el pasado para no repetirlo, pero mirando al futuro, como citó el presidente Correa y sin una fecha límite para la normalización, lo cierto es la existencia de una «hoja de ruta» supone un éxito y una demostración de la capacidad de los países de América Latina para solucionar sus propios contenciosos a nivel subregional.

Todos los países buscan una agenda política no dominada por Estados Unidos, Brasil, México, Venezuela y Argentina (G-20) pretenden jugar un papel activo en este foro interregional. La fragmentación que presenta América Latina y el Caribe produce efectos negativos para los países de la región. No obstante se observan ciertos cambios que permiten albergar esperanzas:

- La globalización económica, los acuerdos subregionales y las relaciones de interdependencia son más efectivas y vinculan diversas áreas, obligando a una mejor coordinación de las políticas.
- Una reducción del riesgo y fomento de la confianza e intercambio de información. Desaparición de las geopolíticas autorreferentes y aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional para la resolución de disputas.
- La «Diplomacia de las Cumbres». Densa red de conferencias diplomáticas y encuentros a nivel hemisférico, regional, subregional e incluso extra regional.

Hoy la región liderada por Brasil y México –y de alguna forma por Argentina y Venezuela–, se considera un poder creciente por derecho propio

y esperan que Washington les trate como tal. Muchos esperaban que la retórica de Obama en la cumbre de las Américas en abril de 2009, se transformara en progresos concretos en áreas como economía, energía, drogas o medio ambiente, pero la esperanza fue efímera. A pesar del énfasis de la administración Obama en el multilateralismo, como piedra angular de su política hacia América Latina, y de sus manifestaciones en el sentido de que las relaciones en el hemisferio deberían ser de «asociación» y no de «patronazgo», un año después de que Obama presentara su agenda para la región, ésta se vio afectada por la crisis política de Honduras, por la sospechas de intervencionismo tras el acuerdo de cooperación militar con Colombia, y por el asunto de las sanciones a Cuba (89). No se puede afirmar que América Latina sea una fuerza compacta con posiciones comunes respecto a Estados Unidos, pero si comparten un rechazo a una posible intervención en la región como ocurrió con el despliegue de bases en Colombia y con el apoyo al presidente electo de Honduras.

Punto y aparte merece el sensible asunto del empeño de Irán en la región. No es tanto la predecible alianza antiamericana de Chávez con el presidente iraní Mahmoud Ahmadinejad, como la «indulgencia» de Lula hacia el programa nuclear iraní. La advertencia de Hillary Clinton en diciembre del año 2009 fue clara (90):

«Si la gente quiere flirtear con Irán, deben echar un vistazo a las consecuencias que podría perfectamente acarrear para ellos.»

Clinton se refería directamente a Venezuela y Bolivia, e indirectamente, sin mencionarlo, a Brasil; la única respuesta vino del asesor presidencial para Asuntos Internacionales de Lula, Marco Aurelio García, que dijo:

«No es un mensaje para Brasil, si lo fuera, sería un mensaje equivocado.»

Con una persistente irritación de Estados Unidos por la emergencia de bloques paralelos que excluyen tanto a Washington como a Ottawa, la mayor tentación para muchos políticos americanos será simplemente abandonar a América Latina a su propia suerte manteniendo únicamente un empeño superficial en la región y en la OEA (91). A principios del año

(89) SHIFTER, M.: «Adiós, amigos», *Foreign Policy*, América Latina, 2 de febrero de 2010.

(90) TIMERMAN, J.: «Clinton's unappreciated warnings to Latin America», *FP*, 14 de diciembre de 2009.

(91) SHIFTER, M.: «Adiós, amigos», *Foreign Policy*, América Latina, 2 de febrero de 2010.

2010, Chile eligió a un presidente de centroderecha interrumpiendo una sucesión de victorias electorales de la izquierda, lo que refuerza la alianza estratégica con Estados Unidos de «eje antibolivariana» en la región andina. El resultado de las elecciones presidenciales en Colombia y Brasil en el año 2010, y Argentina y Perú en el año 2011, serán determinantes a la hora de configurar el futuro escenario político (92).

En relación con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que ha protagonizado una escalada con la compras de armamento a Rusia, Robert Gates indicó que no veía ninguna amenaza militar de Venezuela, atribuyendo el estrechamiento de las relaciones con Irán, parcialmente, a un intento de distraer a los venezolanos de sus problemas internos:

«Ciertamente yo no veo a Venezuela en estos momentos como un reto o amenaza militar.»

Washington acusa al gobierno de Chávez de apoyar a los rebeldes colombianos de la FARC y el Comando Militar Sur de Estados Unidos califica al Gobierno como una «fuerza desestabilizadora» en América Latina (93).

¿Cómo se ve América Latina a sí misma en el futuro?

Lo cierto es que América Latina ha dejado de ser periferia global y se siente dueña de su propio destino y Estados Unidos ahora tendrá que fomentar la confianza para demostrar su disposición real hacia el multilateralismo para resolver los problemas regionales como cambio climático, seguridad energética, proliferación nuclear, terrorismo, seguridad alimentaria o reducción de pobreza (94). Para alcanzar un destino compartido, es necesaria una misma visión de ese destino entre los actores principales; pero la visión de México dista mucho de la de Brasil, mientras México da máxima prioridad a su Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y le preocupa Centroamérica y el Caribe en relación con sus propios riesgos, renunciando, como mayor país hispanoparlante al li-

(92) FIORI, J. L.: «Notas para uma reflexão sobre a inserção internacional do Brasil e da América do Sul, na segunda década do século XXI», América del Sur, abril de 2010, en: <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Fiori1004.htm>

(93) STEWART, P.: *Venezuela no military threat US defense secretary*, Thomson Reuters, 2010.

(94) GRATIUS, S.: «El ascenso poscrisis de América Latina», *Police Brief*, número 31, FRI-DE, enero de 2010.

derazgo regional que tradicionalmente ostentaba, Brasil, cuyos recientes intereses geopolíticos regionales –puente para su proyección como potencia emergente global– se limitan exclusivamente a Suramérica, donde apuesta firmemente por UNASUR y por CDS.

México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela –la «América mediterránea» de Spykman– está anclada a la economía de Estados Unidos; América del Sur ha fortalecido sus relaciones con China y muestra una mayor diversificación económica y mayores perspectivas de crecimiento. México ha optado por la vía Norte-Sur. El Brasil de Lula ha diseñado un modelo Sur-Sur de alianzas con: China, India, Irán y Rusia; un liderazgo regional –UNASUR– y cuatro pilares comerciales China, su principal mercado de exportación, Estados Unidos, la Unión Europea y Suramérica (95).

Las potencias tradicionales hispanas en Suramérica, parecen haber declinado cualquier intento de liderazgo, Argentina (el otro G-20 suramericano), sumida en un triste declive parece haber renunciado a su ambición histórica de disponer de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; Venezuela, país petrolero, sujeto a los vaivenes de la demanda no ha podido mantener su apuesta de liderazgo plasmada en el Grupo ALBA, que ha quedado reducido a un número de países con poco peso en el subcontinente, en cualquier caso se suma a cualquier iniciativa que excluya a las potencias imperialistas, es decir Estados Unidos, pero continúa suministrándole el petróleo necesario; Chile, a pesar de sus contenciosos con Perú y Bolivia, gana peso dentro de la región, ha mejorado sus relaciones con Argentina y mantiene su independencia de posiciones que le permiten jugar su propio papel, en el mercado global.

Las relaciones América Latina con Estados Unidos una prospectiva

América Latina es la única región en el mundo que puede literalmente cambiar la sociedad americana, como evidencia la creciente población hispana en Estados Unidos y su efectos culturales, económicos y políticos. Según la agencia rusa Pravda los hispanoparlantes podrían superar a los angloparlantes en Estados Unidos en 50 años. La administración

(95) *Ibidem.*

Obama continuará dando una especial relevancia a las relaciones con Brasil, como principal actor regional; pero espera mucho más de Brasil en cuanto a ayudas económicas en la región, participación en las instituciones internacionales o contribución a la seguridad internacional y al mantenimiento de sanciones económicas contra países «desviados». «Menos samba y mas trabalho», como frecuentemente dice el propio Lula da Silva.

Es inevitable buscar un equilibrio entre legitimidad y eficacia a la hora de tratar sobre la colaboración en un amplio espectro de asuntos internacionales complejos, el uso de una «geometría flexible» y una aproximación plurilateral a estos asuntos se convertirá para Estados Unidos, en la norma, incluyendo un número creciente de actores, que proporcionen una masa crítica para tratar de estos asuntos, particularmente actores de la propia región geográfica. En el caso de América Latina, el papel a desarrollar principalmente por México y Brasil, pero también por Argentina y Chile y puede que en el futuro por otros países, incluyendo –¿quién sabe?– a Cuba o Venezuela, puede ser clave. La reciente visita de Hillary Clinton a América Latina, en un momento en que se especulaba sobre la política de la administración Obama y su compromiso hacia la región, ha servido para subrayar el citado compromiso a la vez que da énfasis a ciertos temas importantes para Estados Unidos: «apoyo a la democracia» –con la visita a tres presidentes los de: Chile, Uruguay y Costa Rica– con independencia de que sean de tendencia de izquierdas, como Mújica, o de derechas, como Piñera, recientemente elegidos; apoyo al desarrollo y a la reducción de la pobreza. El tráfico de drogas, el crimen organizado, la inmigración ilegal y el tráfico de armas son problemas a nivel regional con efectos desestabilizadores especialmente sobre México y América Central que tienen una alta prioridad en la agenda de Obama.

¿Quo vadis América del Sur? Se pregunta Bernardo Quagliotti de Bellis (96) sintetizando la situación en 2009 (97); con el Plan Colombia, en los 11 años que ha cumplido no ha disminuido en lo más mínimo las masacres abiertas y encubiertas; para muchos analistas, este Plan, que era contra la droga, tuvo varios objetivos tanto dentro como fuera de Colom-

(96) Bernardo Quagliotti de Bellis, secretario general Asociación Suramericana de Geopolítica y presidente Academia Uruguay de Geopolítica y Estrategia.

(97) QUAGLIOTTI DE BELLIS, B.: «Bolívar y “la gran Colombia”, Chávez y sus diferencias con la “Carta de Jamaica”», *La Honda digital*, número 449, Uruguay, agosto de 2009, en: <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/449/B2.htm#top>

bia. A finales del año 2008, Bolivia expulsó a los agentes de la Agencia Antidroga norteamericana y poco tiempo después anunció planes para comprar helicópteros rusos para operaciones antinarcoóticos. Brasil viene reforzando la defensa de su frontera amazónica. Venezuela aumenta su potencial militar, tanto terrestre como naval y aéreo con tecnología rusa. Ecuador termina por rechazar la renovación del acuerdo que mantenía con Estados Unidos para el uso de su base militar en Manta. Guyana comenzó a adiestrar sus fuerzas militares con técnicos militares estadounidenses.

El primer desafío, el más importante, es la derrota de la pobreza. Con 235 millones de pobres es imposible una solución armónica entre ser humano y medio ambiente. Naciones como México y Brasil que se hallan entre las 11 economías mayores del planeta jueguen un doble rol, el mundial y el regional; tienen economías casi 100 veces más grandes que: Bolivia, Paraguay, Guatemala, Honduras o Haití y no es posible que mantengan el discurso de los chicos; ni que se limiten a la retórica del *buen vecino* y de la integración, como si fuera creíble lograrla sin compensaciones y fondos de solidaridad, cuyo coste deben asumir también como países líderes de la región (98).

Hoy, que Estados Unidos ha decidido cambiar su papel en la región por primera vez desde que puso su mirada, sus intereses y sus excesos en el continente en el siglo XIX, América Latina tiene que demostrar que puede construir su futuro de modo «soberano», que no aislado «aislado» (99). ¿de qué debemos despojarnos?. Se pregunta Carlos Mesa Gisbert. De la lógica pendular, de la retórica ideológica de extremos, de la tentación del *año cero de la revolución* y, sobre todo, del mesianismo, etc. Necesitamos menos destinos manifiestos y más construcción cotidiana de instrumentos que nos den disciplina, orden, sentido de responsabilidad ciudadana, ligazón clara entre Estado y sociedad, que tiene un sólo nombre: tributo, y un solo concepto: reciprocidad del Estado al tributario.

(98) MESA GISBERT, C.: «América Latina dentro del pédulo», *FP* edición española, febrero-marzo de 2010, en: www.fp-es.org/america-latina-dentro-del-pendolo

(99) MESA GISBERT, C.: *Ibíd.*

CAPÍTULO CUARTO

RELACIONES INTERAMERICANAS: UNA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD ANTE ESCENARIOS Y AMENAZAS HEMISFÉRICAS

RELACIONES INTERAMERICANAS: UNA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD ANTE ESCENARIOS Y AMENAZAS HEMISFÉRICAS

Por JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

Introducción. Presentación y objetivos

Antes de entrar en materia, hagamos una radiografía del estado de la cuestión.

El continente americano, como parte del tablero mundial, tiene que hacer frente a una serie de amenazas a la seguridad global, aunque con las especificidades propias de la región. Por regla general, Estados Unidos ha venido ejerciendo su papel como superpotencia, excluyendo a América Latina de sus prioridades hasta convertirla en un asunto doméstico, hasta el extremo que llegó a ser considerado como su patio trasero. Por otro lado, una América Latina subordinada, siempre ha mirado a su poderoso vecino del norte entre el respeto, el odio y la admiración.

El fin de la guerra fría modifica las reglas del juego mundial, sobre todo por la globalización económica, mientras que el 11 de septiembre de 2001 (11-S) altera el mapa de la geopolítica y sitúa la lucha contra el terrorismo internacional como prioridad, escenificada en las guerras de Irak y Afganistán. El papel de Estados Unidos cambia de la opción más belicista del presidente George W. Bush a la reconfiguración de su

* Profesor titular de Relaciones Internacionales y director del Instituto Universitario de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid.

presencia en el mundo con la Presidencia de Barack Obama, que tiene que hacer frente a la crisis económica y a importantes reformas internas (como en sanidad), además de preparar el terreno para la salida de Irak y reconfigurar la presencia en Afganistán.

América Latina y el Caribe también vive momentos de transformación, siempre teniendo en cuenta las notables diferencias que hay dentro de ese conjunto. Sale del túnel de «los años de plomo» en los que las dictaduras sembraron el terror por buena parte de la región, que además padecía los efectos del subdesarrollo, agravados por el impacto de la deuda externa. En los últimos años, los países latinoamericanos recuperan los sistemas democráticos y, en su conjunto, vive momentos de crecimiento que, en todo caso, no consiguen reducir las desigualdades y la exclusión social, lo que tiene como efecto inducido sucesos de inestabilidad. Ese auge lleva a que algunos países, sobre todo Brasil, ocupen puestos de relevancia internacional. Además, se recompone el mapa de la cooperación y la integración regional.

En ese entorno se combinan las viejas y las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica, destacando la constante y creciente transnacionalización, que tiene efectos positivos al facilitar las comunicaciones y los mecanismos cooperativos, pero también abre la vía a que toda una serie de delitos que habitualmente se circunscribían a un ámbito nacional, adquieran una dimensión internacional, aumentando el poder de los grupos vinculados a la delincuencia transnacional. El caso más importante es el del narcotráfico, cuyos tentáculos se extienden por todo el planeta, y están detrás de algunos de los conflictos más violentos que sufre la región latinoamericana, con implicaciones en y desde Estados Unidos. El cóctel explosivo de pobreza, desigualdad, la extensión del narcotráfico conduce a que ciudades latinoamericanas como: Caracas (Venezuela), Ciudad Juárez (México) y Medellín (Colombia), figuren en los puestos más altos de los índices de criminalidad.

Aunque tratemos este asunto en el ámbito americano, esa mezcla entre exclusión, marginación, pobreza y debilidad institucional tiene como resultado que los grupos organizados asociados al narcotráfico puedan desplegar una gran actividad planetaria.

Ese complejo mapa es el que se pretende explicar en este texto. Para ello se analizarán cuestiones de fondo –el porqué–, tratando en paralelo casos desde la realidad, dando cuenta de los hechos que suceden. Se

trata de indagar sobre los procesos, sobre las cuestiones estructurales, examinando hechos actuales que resaltan esas tendencias. En definitiva, intentamos conocer qué sucede examinando los cambios y continuidades como pilares de las relaciones internacionales, reflejadas en este caso en el continente americano. Ese conocimiento de la raíz de los problemas es la mejor forma, creemos, para poner en marcha las medidas que intenten combatirlos.

Como ante toda situación compleja, suelen ser más las preguntas que tenemos que las soluciones que se pueden encontrar. En todo caso, intentaremos responder a cuestiones como las siguientes: ¿Por qué algunos lugares de América Latina y el Caribe son considerados los más violentos del mundo? ¿Qué están haciendo gobiernos e instituciones para hacer frente a estas situaciones de violencia? ¿Cómo es que, en ocasiones, el Estado es incapaz de hacerles frente? ¿Son suficientes las medidas nacionales para combatir la delincuencia transnacional? ¿Se está actuando contra la raíz del problema de la violencia o sólo contra sus consecuencias más visibles?

Siguiendo el recorrido que va desde una descripción del entorno general del escenario internacional a situaciones más concretas que afectan al ámbito de las relaciones interamericanas, este texto presenta la siguiente estructura: se examinará la nueva definición y tipología de los conflictos internacionales y desde ahí la seguridad en el escenario de las nuevas relaciones interamericanas; el núcleo central del texto es la redefinición de la seguridad interamericana ante las amenazas hemisféricas (viejas y nuevas amenazas desde un diagnóstico complejo). Para terminar, se describen los principales mecanismos de resolución de conflictos en el sistema interamericano y se hace mención a la dimensión de la seguridad humana. La interdependencia compleja del mundo actual nos lleva e incorporar una pequeña referencia a la repercusión desde España y la Unión Europea del asunto que tratamos.

La redefinición de los conflictos internacionales

En este apartado consideramos los cambios habidos en el escenario internacional de la posguerra fría y su repercusión en América Latina y el Caribe. También la reconfiguración del mapa de conflictos, especialmente desde los atentados del 11-S, a los que se suman otros como el del 11 de marzo de 2004 en Madrid, que sitúan, de la mano de Estados

Unidos, a la lucha contra el terrorismo en el primer plano de la agenda internacional, lo que desencadenará, en esa guerra global, las guerras de Irak y de Afganistán, bajo el argumento de combatir los apoyos del grupo terrorista de Al Qaeda. Todo ello repercute, aun de forma indirecta, en la conformación de la seguridad interamericana, que da lugar a una especie de agenda bipolar; mientras Estados Unidos enfoca su actuación en frentes como las amenazas globales que afectan a su seguridad, los países latinoamericanos tienen como prioridad luchar contra situaciones de violencia habitualmente vinculadas a la pobreza y la exclusión, además de atender a conflictos y tensiones entre ellos, que alcanzan en ocasiones peligrosos niveles de intensidad.

El fin de la guerra fría trajo, entre otros cambios en el escenario mundial, una reconfiguración de los conflictos internacionales, superadora especialmente de la dimensión tradicional basada en la confrontación entre Estados que conducía en última instancia a la guerra. Ya en el año 1999, Mary Kaldor (1) dibuja el mapa de los conflictos teniendo en cuenta los efectos de la globalización. Más tarde, Mark Duffield, también trata las nuevas guerras (2); otro autor que descubre nuevas claves para interpretar los conflictos es Herfried Münkler (3).

En el continente americano, como en otras regiones del mundo, el mayor número de víctimas de la violencia no proviene, como veremos posteriormente, de conflictos armados, ni de guerras, sino de otras formas de conflictividad que, en buena parte de los casos, tienen como origen el deterioro socioeconómico (pobreza, exclusión y marginación) y repercuten en el deterioro medioambiental (desastres naturales). El impacto es proporcionalmente mayor cuando ambos conviven en lugares donde la ausencia de institucionalidad, del Estado de Derecho especialmente, da lugar a un caldo de cultivo en el que la violencia se mueve a sus anchas.

No es un hecho fortuito el que grupos criminales organizados actúen contra el Estado o intenten apropiarse de él –si no puedes derrotarle, hazte con él: compra, corrompe– para favorecer sus intereses.

(1) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999, publicada en español: *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona, 2001.

(2) *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

(3) *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, editorial Siglo XXI, Madrid, 2005. «Las guerras del siglo XXI», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 849, 2003.

Se trata, pues, de definir el mapa de las amenazas a la seguridad hemisférica americana, en el contexto de un sistema internacional globalizado, teniendo en cuenta los nuevos escenarios que se dibujan en la realidad interamericana, las políticas adoptadas y los mecanismos activados para articular la cooperación para hacerles frente. Una primera conclusión es que la conflictividad, al contrario que en etapas anteriores tiene un perfil más bajo al percibirse que los sistemas democráticos son capaces de solucionar sus diferencias sin tener que recurrir a métodos violentos que conduzcan a graves conflictos. Es, acudiendo a la máxima expresada por Óscar Arias, de que no hay guerras entre países democráticos.

Frente a amenazas consideradas tradicionales, hoy las nuevas amenazas presentan formas más complejas, muchas veces entrelazadas entre sí por las facilidades que concede la agilidad en las comunicaciones y las redes que tejen los grupos criminales organizados, asociados a la violencia en sus distintas manifestaciones.

Existen tensiones internas que devienen en internacionales o, cuando menos, traspasan las fronteras nacionales para expandirse en una dimensión regional; no valen, por tanto, solamente las opciones nacionales para hacer frente a problemas que desbordan claramente las fronteras de los Estados.

Por otro lado, la consolidación de los sistemas democráticos no excluye la existencia de nuevas formas de comportamiento antidemocrático, que llevan a una nueva forma de hacer política («golpes de Estado institucionales», neogolpismo, etc.). En los últimos tiempos, y con desenlaces distintos, hemos asistido al golpe de Estado en Honduras (28 de junio de 2009) y en Ecuador (30 de septiembre de 2010), golpe de Estado condenado tajantemente por la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y por la Comunidad Andina y la Organización de Estados Americanos (OEA), que reflejan la inestabilidad interna, pero también la incapacidad de los mecanismos del sistema interamericano de la OEA, como la Carta Democrática Interamericana (11 de septiembre de 2001).

Encontramos, pues, que las nuevas formas de la conflictividad no tienen, en paralelo, mecanismos institucionales para hacerles frente con total efectividad, lo que da lugar a un enfrentamiento desigual en el que se percibe un cierto pesimismo para poder poner fin a ciertos fenómenos de violencia. Es como si la delincuencia fuera dos pasos por delante de quien tiene que ponerle fin.

Acerquémonos ahora a cómo se presenta la cuestión de la seguridad en el continente americano, en un abanico que abarca desde las grandes cuestiones de la geopolítica a una agenda compleja.

La seguridad en el escenario de las nuevas relaciones interamericanas

Las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos del sur se han caracterizado, casi desde sus orígenes como países independientes, por sus grandes asimetrías, lo que da lugar a que haya que examinar las relaciones interamericanas tomando siempre en cuenta el protagonismo de Estados Unidos, que se ha hecho presente en el sur del continente de muy diversas maneras: política, económica, militar, cultural, etc.

La convivencia entre Estados Unidos y sus vecinos nunca ha sido fácil. Si los ideales de la revolución que dio vida a la independencia de los primeros Estados Unidos de América se extendieron por todo el continente y se concretó en la Doctrina Monroe año 1823, a medida que ese pequeño núcleo de las antiguas 13 colonias se fue expandiendo, sus intereses iban afectando a su entorno más inmediato, como pudo comprobar México, que perdió buena parte de su territorio (Tratado Guadalupe-Hidalgo, de 2 de febrero de 1848) o Centroamérica y el Caribe, con la frecuente visita de los *marines* (como en Haití) y la presencia de las grandes corporaciones (como la United Fruit Company en Guatemala). Por tanto las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, marcadas por la vecindad continental, se han visto siempre determinadas por el papel de la superpotencia a escala global, siendo lo hemisférico secundario con respecto a esa cuestión primordial.

Esa presencia constante se ve condicionada por los cambios en el sistema internacional y por la propia situación de Estados Unidos. Así lo vemos, en el último periodo, que abarca las Presidencias de George W. Bush y de Barack Obama, que veremos posteriormente.

Al mismo tiempo, América Latina –con claras diferencias entre sus países– vive en conjunto esa situación dudosa de si está en una época de cambios o en un cambio de época. Recuperados los sistemas democráticos sin conseguir la estabilidad política plena, busca en su pasado para construir su futuro, recordando los bicentenarios de las independencias, en un escenario económico en el que el crecimiento económico viene

acompañado con políticas sociales que intentan combatir la desigualdad. La pobreza generalizada es buen caldo de cultivo para que se den ciertos fenómenos de violencia.

A pesar de la mejora económica que supone años de crecimiento económico continuado, se siguen detectando en los países latinoamericanos fallos o ausencias en el terreno de la política económica que inciden en un mayor y mejor desarrollo, no sólo en indicadores socioeconómicos, en la disminución de la desigualdad, sino también en la estabilidad institucional. Así lo estudia el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su segundo informe sobre la democracia en América Latina (4); el Informe Nuestra Democracia, analiza deficiencias y debilidades de las democracias latinoamericanas y recomienda priorizar la fiscalidad, la inclusión social y la seguridad pública.

Ampliando el objetivo, conviene examinar el nuevo mapa de los actores en el marco de una sociedad internacional poswestfaliana y en el escenario de la posguerra fría, con la influencia que ello tiene en la reconfiguración del papel de los Estados; y como esa situación afecta a los países latinoamericanos, la gran mayoría inmersos en la revisión histórica (la mirada desde el pasado a sus opciones de futuro), que supone la celebración de los bicentenarios de las independencias.

En una relación caracterizada por sus enormes asimetrías, Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, han percibido de manera distinta las amenazas a la seguridad. Es más, en muchas ocasiones Estados Unidos ha sido un actor presente sistemáticamente en los asuntos latinoamericanos, practicando todo tipo de injerencias (diplomáticas, políticas, culturales, económicas y, en su caso, militares) no habiendo, en puridad, relaciones bilaterales entre socios, entre vecinos, sino una supeditación que dejaba poco margen de maniobra –en ocasiones ninguno– a los países al sur del río Bravo.

Desde la Doctrina Monroe año 1823, la política imperialista de finales del XIX y comienzos del siglo XX, la doctrina de la contención contra el comunismo y la subversión, y su correlato de la Doctrina de Seguridad Nacional, hicieron de casi toda la región lo que se decía para Centroamérica: su patio trasero.

(4) Segundo Informe sobre Democracia en América Latina: *Nuestra Democracia*, elaborado por el PNUD junto a la OEA, versión electrónica, disponible en: <http://www.nuestrademocracia.org/>.

La guerra fría supuso la subordinación de cualquier escenario a las coordenadas de la seguridad nacional que defendiera el territorio americano de la subversión y el comunismo. Resulta paradójico que bajo la bandera de la defensa de la libertad y la democracia frente al sistema soviético, se fomentaran intervenciones militares, se apoyara a dictadores y golpes de Estado y se vulneraran sistemáticamente los derechos humanos, teniendo como imagen terrible de ese hecho a la tristemente famosa Escuela de las Américas

Tras el fin de la guerra fría hay cambios importantes en todo el sistema internacional y también en América Latina, que recupera los regímenes democráticos tras décadas de dictaduras y que, además, logra un crecimiento económico sostenido que, sin embargo, no conduce directamente al fin de las desigualdades.

Ese malestar socioeconómico es la base de algunas de las tensiones y conflictos internos que, en muchas ocasiones, adquieren una dimensión externa.

Por otro lado, el creciente protagonismo latinoamericano se hace visible en la escena internacional. Así, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), están presentes: Brasil y México (Colombia le sustituirá desde el 1 de enero de 2011 por un periodo de dos años), hay tres países latinoamericanos que forman parte del G-20: Argentina, Brasil y México y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) están: México y Chile, y el secretario general es un mexicano, Ángel Gurría.

Sin embargo, se mantiene en buena medida la característica de sociedades duales, dado que es difícil que el crecimiento, por sí sólo, ponga freno a la desigualdad y, por tanto, mantenga situaciones de pobreza, marginación y exclusión, caldo de cultivo para fenómenos de violencia. Ha avances significativos como el de Brasil, donde se calcula que en los años de gobierno del presidente Lula da Silva han salido de la pobreza 24 millones de personas. Junto a los avances, aún queda mucho por hacer, como se puede comprobar en el Informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) «América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región» (publicado en abril de 2010; se encuentra en la página: www.cepal.org).

Pobreza, desigualdad, marginación, fracturas sociales, fracturas políticas, etc. el círculo vicioso entre pobreza e inseguridad, tejen una tela de

araña que no sólo hace de América Latina y el Caribe una de las regiones más violentas del planeta, sino que debilitan el papel de las instituciones, en muchos casos presa fácil de quienes tienen recursos para llegar a un tipo de control sobre ellas, como un cáncer que las devora desde dentro. Fue una situación excepcional, pero recordemos que, fruto del debacle económico, Argentina tuvo cinco presidentes entre el 20 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002.

Optimismo con respecto a la evolución de la economía –por ejemplo en relación a los menores efectos de la crisis financiera global, creciendo un 5,2% en 2010– pero manteniendo un alto nivel de desigualdad (10 de los 15 países más desiguales del mundo están en América Latina), Informe del PNUD sobre la desigualdad en Área de Libre Comercio (ALC). Para la CEPAL hay que mantener políticas públicas dirigidas a la protección de los sectores vulnerables, perseverar en el control de los equilibrios macroeconómicos, impulsar la inversión en infraestructura y en capacidad productiva y fortalecer el vínculo entre crecimiento económico e igualdad, para «crecer igualando».

Todo ello nos sirve para vincular la estrecha relación entre seguridad y desarrollo: no hay seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad.

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, el 20 de enero de 2009, lleva a cambios importantes en la política interior y la exterior (5), y abre nuevas expectativas sobre la forma «un nuevo comienzo» de relacionarse con sus vecinos americanos, tal como expuso Obama, poco después de comenzar su mandato, en la V Cumbre de las Américas (Trinidad y Tobago, 17-19 abril de 2009). Sin embargo, tanto asuntos de especial importancia internacional (Oriente Medio, Irak, Afganistán, las relaciones con China o Rusia, el «caso Irán», etc.), como otros de orden interno (crisis económica, reforma sanitaria, etc.) bajarán el nivel de relación inicialmente previsto. Bien es cierto, que la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y sobre todo el representante para América Latina, Arturo Valenzuela, que habló en marzo de 2009 de «Desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina» en la Casa de América, señalando que el reto sería empezar a reconstruir una relación con América Latina, han hecho acto de presencia en la región.

(5) Entre los múltiples análisis sobre la política exterior del presidente Obama, véase Nau, Henry R.: «Obama's Foreign Policy», *Policy Review*, número 160, abril de 2010.

Como toda relación de vecindad, hay diversas situaciones que dibujan escenarios que, llevados al terreno psicológico, oscilan entre el amor y el odio. Situaciones que dependen de contextos y, en particular, de los gobernantes que ocupen el poder, pero que podemos representar en distintos formatos como la frontera con México (3.326 kilómetros que separan no sólo a dos países, sino a dos mundos), los celos de Brasil, las distancias con Argentina y la enemistad con los bolivarianos: Cuba, Bolivia, Ecuador y Venezuela, incluidos en la era Bush en «el imperio del mal»; el presidente de Estados Unidos, a su vez, recibió del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, cuando se dirigía a la Asamblea General de Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 2006, la frase «Ayer el diablo estuvo aquí. Huele a azufre todavía». Por otro lado, encontramos la buena relación de Estados Unidos con Chile, Perú y, especialmente con Colombia.

Por otro lado, el que diversos gobiernos latinoamericanos mantengan tesis alejadas de Washington no debe impedir que todos los países americanos hagan frente a problemas comunes, dada la incapacidad de ningún gobierno de hacer frente a casos como el deterioro del medio ambiente, las migraciones o la lucha contra el narcotráfico. Se requiere, por tanto, un tratamiento colectivo que, desde un esfuerzo conjunto, ponga en marcha un diseño común y acciones comunes, superando escenarios locales para diseñar un mapa colectivo.

Ocupado prioritariamente en otros asuntos, Estados Unidos tiene respuestas y acciones ante casos como el golpe de Estado en Honduras, la transición en Cuba, la enemistad de Venezuela, las bases en Colombia, la vecindad con México, el trato a Brasil, las relaciones de amor-odio con Argentina, junto con sectores como el comercio y otros, pero son asuntos que se abordan de forma casi individual, sin que exista una estrategia de conjunto hacia la región. Todo ello condicionado, como en el caso de los acuerdos comerciales: Colombia, Panamá, a la política interna estadounidense y al juego de fuerzas entre democráticas y republicanos en el Congreso, junto al papel de los *lobbies*, las poderosas empresas transnacionales y grupos de interés.

Un punto de inflexión con respecto al cambio que supuso para Obama ocupar la Casa Blanca lo encontramos en el discurso al recibir el Premio Nobel de la Paz, el 10 de diciembre de 2009, al afirmar que:

«La guerra sí que tiene un papel que desempeñar en la preservación de la paz.»

Adecuando la posición de Estados Unidos en el cambiante sistema internacional, tras la era Bush, marcada por los atentados del 11-S, con la defensa del unilateralismo y la guerra preventiva contra el terror, el presidente Obama presenta ante el Congreso, el 28 de mayo, tal como le obliga la Ley desde 1986, una nueva *Nacional Security Strategy* (Estrategia de Seguridad Nacional) (6), que tiene muy en cuenta el factor económico y remodela los principios y las formas de la política exterior estadounidense, poniendo fin a la guerra contra el terrorismo planteado por Bush (se define al terrorismo como una táctica, no como un enemigo). Días atrás, en West Point, Obama avanzaba las líneas maestras de la nueva Doctrina: fortaleza interior (fortaleciendo la educación, las energías limpias o la innovación); iniciativa diplomática (renovando el compromiso para situar la economía en el centro de atención); reconstruir alianzas (reforzando las antiguas alianzas y construyendo nuevas asociaciones); proteger la diplomacia (con la defensa de los derechos humanos y la promoción de los valores democráticos).

Fiel al espíritu Obama, la Estrategia recupera valores tradicionales de la política exterior estadounidense, redefiniendo las relaciones internacionales y el papel de la primera potencia mundial, incidiendo en la prevención de conflictos, la política hacia África, el impacto del cambio climático, el reconocimiento de los países emergentes, la promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional, la inversión en la diplomacia y en las políticas de desarrollo. Se combina la defensa del interés nacional, un clásico en la política estadounidense, con los principios de dignidad, tolerancia e igualdad. Es tal el cambio con respecto a la administración Bush, que Vicens Fisas (7), explica que:

«La nueva Estrategia Nacional estadounidense tiene más parecido a un documento del sistema de Naciones Unidas que a los antiguos documentos elaborados por el Pentágono o la Agencia Nacional de Inteligencia (CIA) norteamericana.»

(6) Consultada en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. en ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama», *ARI*, número 104, de 18 de mayo de 2010, Real Instituto Elcano. «La nueva Estrategia del año 2010 presenta más continuidades que novedades respecto a las anteriores y se recordará por ser una estrategia de “transición” que permita a Estados Unidos reducir el desfase entre sus capacidades y compromisos como país líder de la seguridad global. En conjunto, el Documento es más una declaración política que una guía de acción: sabe señalar los objetivos a conseguir pero no la forma en la que se deben conseguir.»

(7) «¿Una política de paz desde Estados Unidos?», *Público*, 21 de junio de 2010.

Se invoca, incluso, la imaginación moral. En todo caso, ese debate entre los principios y el pragmatismo se vivirá en situaciones como el diálogo-tensión con Rusia (desarme nuclear), China, India e incluso con Brasil. Encontramos también buenas intenciones que, en bastantes casos, no han alcanzado todavía el cumplimiento del compromiso contraído: Guantánamo, torturas, ataques de la CIA con aviones no tripulados, etc.

La lista de frentes abiertos para la política exterior y de seguridad de Estados Unidos es bastante amplia: Irak, Afganistán, Irán, Oriente Medio, Corea del Norte, su nueva presencia en África o la reconducción de relaciones con la Unión Europea.

Las elecciones legislativas del 2 de noviembre de 2010, cambian el mapa político de Estados Unidos, con el ascenso del Partido Republicano, respaldado por el movimiento *Tea Party*, que recoge de este modo la frustración por el escaso impacto de la lucha contra la crisis económica del presidente Obama (el paro roza el 10%), que califica el resultado de «paliza» para los demócratas. Los demócratas conservan por la mínima la mayoría en el Senado, pero los republicanos serán la mayoría en la Cámara de Representantes. La percepción es que la llegada de republicanos a ciertos espacios de poder modificará las relaciones con Estados Unidos, al ser su posición mucho más dura en relación con la inmigración, o en el trato a Cuba o Venezuela. También puede verse afectada la ayuda al exterior y, por tanto, repercutir en los fondos para el Plan Colombia, el Plan Mérida o la reconstrucción de Haití.

Redefiniendo la seguridad interamericana ante las amenazas hemisféricas en un escenario global. Viejas y nuevas amenazas: un diagnóstico complejo

En este apartado trataremos las amenazas, conflictos y cooperación en las relaciones interamericanas, incluyendo fundamentalmente las tensiones y conflictos entre Estados, la violencia transnacional, las amenazas derivadas del gasto en armamento.

Un punto de partida es el siguiente:

«Llámesele como se quiera, la *guerra contra el terrorismo* asimétrica, global, mediática, librada por actores no estatales y no disuasibles, ha impuesto un incómodo cambio de mentalidad. Estados

gamberros o fallidos, armas inteligentes, combatientes enemigos, estrategia de salida, guerra preventiva, etc. son algunos términos nuevos para un fenómeno nuevo: la lucha de un Occidente posimperial contra el caos» (8).

Desde el Instituto de Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) se percibe que con el fin de la guerra fría los conflictos armados mutaron desde una lógica interestatal hacia una interestatal. Se trata, mayoritariamente, de conflictos que tienen lugar dentro de un mismo Estado, con una característica en común, la fragilidad de sus instituciones tanto sociopolíticas como económicas, con dificultad para poder definir la naturaleza de las fuerzas conflictivas.

Según la Escola de Cultura de Pau (9), el año 2009 finalizó con 29 conflictos armados en el mundo, de los cuales 12 se intensificaron durante el año y ocho mostraron una reducción en las hostilidades, mientras que el resto no cambiaron en ninguna dirección. Tanto el número de conflictos como el de número de víctimas mortales en estos conflictos siguió siendo elevado, pero no tan alto como en el año 2000: 310.000 personas murieron en los conflictos armados ese año.

Esto nos da alguna esperanza. También hubo ocho negociaciones de paz exitosas. Hay muchas organizaciones centradas ahora en la paz y en el seguimiento de los procesos de paz. Ha emergido cierta sensibilidad hacia las cuestiones de los conflictos armados y la construcción de la paz; es una gran preocupación para la comunidad internacional, y el *Anuario* destaca que ahora hay 15 Misiones de Paz de Naciones Unidas en todo el mundo algunas, es cierto, de dudoso éxito.

El informe da cuenta de las 75 situaciones de tensión en el mundo, tensiones que podrían llegar a ser los conflictos armados de mañana. El *Anuario* nos recuerda que 1.000 millones de personas sufren de hambre, que se producen graves violaciones de los derechos humanos en 48 países, así como los elevados niveles de violencia sexual contra las mujeres en todos los conflictos armados. Entre los conflictos armados de mayor intensidad está el de Colombia (junto a Afganistán, Irak, Repú-

(8) PRADOS, L.: «Guerra sin victoria», *Foreign Policy* edición española, número 37, p. 36, febrero-marzo de 2010.

(9) Escola de Cultura de Pau: *Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, editorial Icaria, Barcelona, 2010, en: <http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz>. FISAS, V.: *Anuario procesos de paz 2010*, editorial Icaria, Barcelona, 2010.

blica Democrática del Congo, Sri Lanka, noroeste de Pakistán, Somalia, sur de Sudán y norte de Uganda).

En el caso de América Latina, el *Anuario* incluye un conflicto armado de nivel alto: Colombia; uno de tensión alta: Perú; dos de tensión media: Colombia-Venezuela, Honduras; y tres de tensión baja: Bolivia, Haití y Venezuela. Tenemos, de este modo, una foto que es bastante representativa del panorama general.

Se calcula que en América Latina hay unos 10 millones de personas que se ven afectadas directamente por los problemas de violencia y los conflictos armados.

Como en cualquier otra región del planeta, aunque en mucha menor medida, la historia de América Latina recoge graves conflictos entre países, siendo quizá los más destacados la guerra de la Triple Alianza (1864-1870, de Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay), la guerra del Pacífico (1879-1883), que enfrentó a Chile con Bolivia y Perú, y la guerra del Chaco (1932-1935), que enfrentó a Bolivia y Paraguay. Junto a ellos existen conflictos de menor intensidad, tensiones y rivalidades que afectan en muchas ocasiones a vecinos que pugnan por la delimitación de territorios. Son los casos de Argentina y Chile (al borde de la guerra en alguna ocasión); Costa Rica –que no tiene Fuerzas Armadas– y Nicaragua, por el dragado del río San Juan; Perú, Bolivia (que reclama su acceso soberano al mar) y Chile. En los últimos tiempos Colombia, gobernada por Álvaro Uribe, ha vivido una escala de tensión con sus vecinos de Ecuador, presidido por Rafael Correa, y sobre todo Venezuela, presidida por Hugo Chávez.

Con Ecuador el punto álgido fue la intervención militar colombiana que, en territorio ecuatoriano, bombardeó un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) matando entre otros a su máximo dirigente, Raúl Reyes, el 1 de marzo de 2008. Con Venezuela el antagonismo tiene varios frentes, pero uno importante fue la decisión de Uribe al llegar a un acuerdo con Estados Unidos, el 30 de octubre de 2009, que permitía la instalación de bases estadounidenses en territorio colombiano (10); mientras, Uribe acusaba a Chávez de complicidad con las FARC. Tras la victoria de Juan Manuel Santos en la segunda vuelta de las elecciones colombianas, el 20 de junio de 2010, hay un giro en la

(10) El acuerdo quedó formalmente sin efecto tras la decisión de la Corte Constitucional de Colombia, de 18 de agosto de 2010, al no haberse ratificado por el Congreso.

política colombiana, que lleva a una reconciliación con los vecinos, de forma que se prevé restablecer las relaciones diplomáticas con Ecuador; el 3 de noviembre de 2010, en Caracas, se escenificaba la nueva etapa de relaciones con los acuerdos, sobre todo comerciales, alcanzados por los presidentes Santos y Chávez, que afirmaba:

«Creo que en este planeta no hay dos países que se parezcan tanto como los nuestros.»

Entre las tensiones, está también la que mantienen Argentina y Uruguay en el «conflicto de las papeleras» –por la instalación de una fábrica de la papelería finlandesa UPM, antes Botnia, en la localidad uruguaya de Fray Bentos, frente a la provincia argentina de Entre Ríos–, que bloqueó durante años el puente de Gualaquaychú que une ambos países; tras el fallo del Tribunal Internacional de Justicia, la reunión de los cancilleres el 14 de noviembre de 2010, desbloquea el asunto.

En muchos casos, el alcance de esos conflictos está delimitado por los medios pacíficos propios de los sistemas democráticos, los mecanismos de cooperación regional existentes (si bien es cierto que éstos tienen un papel poco relevante en la mayoría de las ocasiones) y la participación de actores externos con medidas de diálogo, negociación y arbitraje (como en el caso de la mediación del papa Juan Pablo II en el conflicto entre Argentina y Chile por el canal de Beagle).

Otra dificultad importante que enfrenta América Latina radica en la securitización de los problemas internos. Para Hurrell (11), aunque el discurso de la guerra fría basado en la subversión comunista y la visión geopolítica clásica ha tendido a desaparecer, la noción de seguridad ha tendido a ampliarse, incluyendo el tráfico de drogas, la violencia, la migración, la degradación del medio ambiente, entre otras nuevas amenazas. Las causas de esta ampliación del concepto no derivarían del poder militar o la ambición geopolítica, sino de la debilidad del Estado y la ausencia de legitimidad política para proporcionar las condiciones mínimas de seguridad dentro de las fronteras nacionales, donde además los Estados no tienen la capacidad de formar bloques regionales viables y estables para contribuir a la solución de propósitos comunes.

(11) Citado en ÁLVAREZ FUENTES, G. y OVANDO SANTANA, C.: «El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista», *Papel Político*, volumen 14, número 2, p. 555, Bogotá (Colombia), julio-diciembre de 2009.

Debido a estas dificultades se debe tener especial cuidado en separar con precisión qué problemas deben tratarse como de seguridad, ya que muchas veces los actores, grupos o instituciones tienden a «securitizar» conflictos que no necesariamente obedecen a amenazas objetivas o importantes, más aún teniendo en cuenta que los enfoques de seguridad nacional han estado tradicionalmente centrados en temas militares, en el sentido de la capacidad de las Fuerzas Armadas para disuadir las amenazas hacia el territorio, además de que en América Latina los militares han jugado un papel histórico importante en la imposición del orden interno.

Por eso nuevos enfoques promueven activar la prevención, sin aislar los hechos violentos del entorno socioeconómico en el que se producen, y no actuar sólo sobre las consecuencias; es decir, invertir la prioridad corto, medio y largo plazo, para diseñar acciones que estén presentes en los tres escenarios.

Según el informe del secretario general de Naciones Unidas:

«Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015» (12 de febrero de 2010): «La violencia armada y los conflictos (entre Estados, civiles y criminales) y el consiguiente deterioro del Estado de Derecho, la Justicia y la Seguridad son asimismo una amenaza grave para la seguridad humana y para progresos que tanto ha costado alcanzar en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, es urgente prestar atención a las causas básicas de los conflictos y la violencia armada y promover soluciones basadas en la protección de las poblaciones. Para ello es menester fortalecer las instituciones que vigilan y mitigan los conflictos, el delito y la violencia, y descubrir y controlar las causas subyacentes, los factores de riesgo y las tensiones antes de que se conviertan en conflictos armados y crisis humanitarias. Las reformas para fortalecer las instituciones deben incluir la promoción de la transparencia y el reconocimiento del derecho de las comunidades antes insuficientemente representadas a hacer oír su opinión y contar con representación, de tal manera que tengan interés en facilitar los procesos de paz. También es importantísimo lo que sucede una vez resueltos los conflictos, pues el deterioro socioeconómico tiende a alargar sus efectos, especialmente sobre la población más vulnerable. Este periodo se debe usar con más eficacia para eliminar la desigualdad y la discriminación ante

la Ley y en la práctica y para garantizar la igualdad de acceso a los recursos y las oportunidades.»

Se trata de ir de lo aislado, tratado individualmente, a lo complejo, tratado conjuntamente.

Otro fenómeno a tener en cuenta son los desastres naturales: nadie escapa a ellos; el *Katrina* –huracán que arrasó las costas de Misisipi, Alabama y Luisiana en agosto de 2005– es considerado como el mayor desastre natural en la historia de Estados Unidos, 1.836 víctimas mortales y cuantiosos daños materiales y puso en cuestión la capacidad de la administración de George W. Bush para gestionar las consecuencias. El hundimiento de una plataforma petrolífera en el golfo de México el 20 de abril de 2010, propiedad de BP (*British Petroleum*), es considerada por el presidente Barack Obama como una tragedia de la magnitud del 11-S. Es un caso que saca a la luz las tensiones entre la gestión privada y la responsabilidad pública: los máximos responsables de BP son convocados a la Casa Blanca, el 16 de junio, comprometiéndose a aportar 16.300 millones de euros como indemnizaciones, además de los aportados para la limpieza.

Dejando aparte el caso de Haití –que se analiza en otro capítulo de esta *Monografía*–, recientemente hemos visto otra tragedia en Chile –tras el terremoto de 27 de febrero de 2010– demostró que más allá de la tragedia humana (521 víctimas mortales, dos millones de damnificados) y la imprevisión de las autoridades para adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias del terremoto, el desastre tiene graves consecuencias económicas para el país. Su impacto, en todo caso, demostró la distinta repercusión de un fenómeno natural, no tanto por su dimensión, sino por la capacidad de preparación y reacción (el terremoto de Chile fue 31 veces más fuerte que el de Haití). Sobrevolando casos concretos las consecuencias de esos desastres tienen una distinta repercusión: impacto nacional, repercusión internacional, capacidad de respuesta, ayuda humanitaria más logística militar, prevención, cooperación internacional.

Junto a esos casos, hoy encontramos situaciones que revelan la compleja dimensión de la seguridad, las viejas y nuevas amenazas a la seguridad hemisférica en la que destacan lo casos de México y Colombia.

Desde una posición políticamente correcta, se considera que el narcotráfico, el nacionalismo y el populismo son las principales amenazas a la democracia en América Latina. Otras opciones plantean que las con-

secuencias de la política económica neoliberal condena a la pobreza, la marginación y la exclusión a millones de personas, lo que constituye el caldo de cultivo para catalizar el fenómeno de la violencia, que se manifiesta de forma explícita en la región.

Asistimos a la creciente importancia de la interrelación y efecto conjunto de una serie de amenazas, que antes se consideraban aisladas, pero que ahora se vinculan entre sí, al aprovecharse de las ventajas de la movilidad y la facilidad de comunicaciones y del transporte. Los negocios ilícitos más importantes, vinculados a todo tipo de violencia, son la industria de la droga, el comercio de armas y el comercio y la trata de personas para explotación sexual.

Existe un profundo debate sobre si al fallar el Estado –el sistema institucional que garantiza la convivencia por medio de un orden político-jurídico– se producen fenómenos de violencia o si la existencia de grupos violentos organizados pone en cuestión la propia existencia del Estado, bien al combatirlo, bien al secuestrarlo, bien al comprarlo.

En el panorama internacional se estudia el caso de los «Estados fallidos», aunque con distinta terminología, que tiene su mayor exponente en el caso de los «Estados fracasados», uno de cuyo máximo exponente es el de Somalia (12).

Para Oriol Casanovas:

«La expresión “Estados fracasados” fue empleada por Jack Straw, ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido en un discurso pronunciado ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 14 de septiembre de 2002. El término había sido popularizado por el politólogo canadiense Michael Ignatieff en su libro: *El honor del guerrero* que procedía de una serie de televisión sobre las guerras étnicas. Son, junto al terrorismo y las armas de destrucción masi-

(12) «Los Estados fracasados y el Derecho Internacional: el caso de Somalia», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen LXII, 1, pp. 17-61, 2010. Otra lectura la encontramos en la obra de RIVERO, O. de: *Los Estados inviables. No-desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, Los Libros de La Catarata-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2003; para este autor la mayor parte de los Estados surgidos tras la independencias de los siglos XIX y XX en América Latina, Oriente Próximo, Asia o África, no son en la actualidad sino proyectos nacionales incompletos.

va, los tres grandes desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional» (13).

Esa distinta interpretación de «Estados fallidos» figura al examinar, por un lado, la catalogación que realiza el *think-tank* estadounidense *Fund for Peace* (Fondo por la Paz, en: www.fundforpeace.org), y que se publica anualmente en la revista *Foreign Policy* por medio del Índice de Estados Fallidos (*Failed States Index*). El Índice se basa en 12 factores determinantes como la presión demográfica creciente, movimientos masivos de refugiados y desplazados internos; descontento grupal y búsqueda de venganza, huida crónica y constante de población; desarrollo desigual entre grupos; crisis económica aguda o grave; criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro progresivo de los servicios públicos; violación extendida de los derechos humanos; aparato de seguridad que supone un «Estado dentro del Estado»; ascenso de élites «faccionalizadas» e intervención de otros Estados o factores externos.

En el año 2005 incluye, entre los peores: Haití, República Dominicana y Colombia. Desde los años 2006 a 2009 aparece Haití como único país de la región latinoamericana y caribeña.

Desde otro hemisferio político, para Noam Chomsky (14):

«El déficit democrático que arrastra Estados Unidos y el afán por imponer *manu militari* sus intereses en todo el mundo hacen de esta superpotencia global un “Estado fallido”. O lo que es lo mismo: un Estado que transgrede el Derecho Nacional e Internacional. La cruel paradoja que el autor revela en este libro es evidente: Estados Unidos, cuya retórica imperial se arroga el derecho a imponer: “la democracia y la libertad en el mundo”, hace lo que presuntamente dice combatir.»

Otro debate, en el que no podemos entrar, es el que queda abierto al formular la dualidad entre «Estados fallidos» y las denominadas «democracias de baja intensidad».

Una mejor perspectiva puede provenir desde el análisis de situaciones de fragilidad. Una herramienta para analizar cuáles son esas situaciones

(13) «Los Estados fracasados», GARCÍA, C. y Rodrigo, Á. J. (eds.): *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, pp. 83-90, editorial Tecnos, Madrid, 2008.

(14) CHOSKY, N.: *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*, Ediciones B, Barcelona, 2007 (reeditado por *Diario Público* en el año 2010).

y qué opciones se plantean para hacerle frente la encontramos en el Documento de la Unión Europea titulado «Hacia una respuesta de la Unión Europea ante situación de fragilidad» (15), término que se refiere a la debilidad o deficiencia de las estructuras y a las situaciones en las que el contrato social se ha roto debido a la incapacidad del Estado o a la falta de voluntad para asumir sus funciones básicas, cumplir sus obligaciones y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, la gestión de los recursos, el Estado de Derecho, el acceso equitativo al poder, la seguridad de la población y la protección y promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos. A ella se llega cuando:

«Las instituciones públicas, los procesos políticos y los mecanismos sociales carecen de eficacia, también de ánimo integrador o de legitimidad.»

De ese modo:

«No se cumplen las condiciones para alcanzar un desarrollo institucional y financiero mínimo, para lanzar estrategias a largo plazo ni para mejorar gradualmente las normas de gobernanza. En este contexto, la fragilidad tiene su origen en niveles elevados de pobreza o en la distribución desigual de la riqueza». Además, «en los casos más extremos, los Estados pueden hundirse o perder partes de su territorio lo que puede dar lugar a una inseguridad permanente, a un conflicto violento crónico y a crisis humanitarias.»

Hay, por tanto, amenazas de orden socioeconómico (pobreza, exclusión, violencia, etc.), que cuestionan la credibilidad de las instituciones, ponen en entredicho la validez del sistema democrático, la eficiencia de las acciones políticas y conducen a la percepción de que la violencia no tiene

(15) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Hacia una respuesta de la Unión Europea ante situaciones de fragilidad. Intervenciones en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad». COM (2007) 643 final, Bruselas, 25 de octubre de 2007. La OCDE adoptó también: «Un compromiso político y unos principios para el compromiso internacional en “Estados frágiles” y en situaciones de fragilidad», que resalta la necesidad de «una perspectiva del Gobierno en su conjunto», que incluya la estrecha cooperación entre los responsables de economía, desarrollo, diplomacia y seguridad. David Sogge estudia cuatro casos: Guatemala, Haití, Kosovo y Angola que, desde su lejanía, presentan rasgos similares sobre cómo actuar en cuanto a la reconstrucción de Estados; en «Repairing the weakest links: a new agenda for fragile status», *Project Report: Fragile States*, Fundación de Relaciones Internacionales y del Diálogo (FRIDE), octubre de 2009.

solución. La corrupción es alta y la justicia no funciona: sólo se resuelve el 5% de los delitos cometidos.

La inseguridad ciudadana afecta de lleno a lugares concretos del mapa americano, pero ese hecho trasciende lo local para convertirse en un fenómeno generalizado que requiere de medidas planificadas de alcance general.

Frente a ello, se activan un conjunto de medidas que van desde la «mano dura» contra la violencia –lo que suele desencadenar una espiral de más violencia– o de políticas a medio y largo plazo que partan del análisis de las causas para obrar en consecuencia, más desde la prevención que desde la respuesta a la violencia, como veremos en el caso de El Salvador.

Aunque parecen quedar atrás los tiempos de graves situaciones de inestabilidad política y de cambios constantes de gobiernos, en la actualidad la estabilidad política es compatible con situaciones de tensión, división política y de graves conflictos internos entre vecinos. En casos más extremos, se pone en cuestión la propia credibilidad del Estado, en cuanto es el actor que detenta el monopolio legítimo de la violencia y, por tanto, tiene como misión garantizar la paz, en un marco institucional democrático. La fragilidad del Estado es causa y consecuencia de fenómenos violentos que traspasan las fronteras estatales y que requieren la cooperación interamericana para hacerles frente.

La presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, afirmaba en Madrid, el 18 de mayo de 2010, con motivo de la Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que la región es el continente más violento del mundo; Chinchilla había demandado en una reunión en San José a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, una revisión integral de la estrategia antidrogas que se aplica en Centroamérica; al mismo tiempo, el secretario de Estado adjunto de Estados Unidos para América Latina, Arturo Valenzuela, instaba a la región a plantear un combate más integral contra el narcotráfico, durante su visita a Costa Rica (28 de octubre de 2010). Que sean conocidas periódicamente un bajo número de víctimas, o que incluso no sean noticia en los medios de comunicación, no debe dejar de lado la magnitud de la tragedia que alcanza la violencia en algunos lugares de América Latina.

Un caso dramático es el de El Salvador donde, en el año 2009, se registraron diariamente 4.367 asesinatos, lo que supone 12 al día. La propia Iglesia católica viene denunciando esa alta criminalidad:

«El pandillerismo y el crimen organizado en El Salvador hacen de esta pequeña nación la más violenta de Latinoamérica, con más de 75 homicidios por cada 100.000 habitantes, una de las tasas más altas del mundo.»

El presidente, Mauricio Funes, ha movilizado a más de un tercio del Ejército (unos 7.000 efectivos) para apoyar a la Policía, cuyos 16.000 agentes están acuartelados y actúan diariamente, pero los resultados aún no se observan mucho:

«Somos optimistas pero no triunfalistas, aseguró Augusto Cotto, que indicó que desde julio el promedio diario de homicidios ha bajado de 11 a 9, y que también se han registrado descensos en los casos de extorsiones.»

Otros casos destacados son los de Venezuela, donde se registraron 19.133 asesinatos en el año 2009. La tasa de homicidios está en 75 por cada 100.000 habitantes, según un estudio del estatal Instituto Nacional de Estadísticas, en: <http://cort.as/08qa>. Lo compara con Colombia (32 por cada 100.000) y México (8 por cada 100.000).

En México, en el año 2009, hubo 5.720 asesinatos. Según el diario *Excelsior*, en lo que va del año 2010 (hasta el 21 de junio), han muerto de forma violenta 5.004 personas, lo que representa una media diaria de 28,9 más de un asesinato cada hora. Chihuahua es el estado que encabeza ese trágico *ranking*, de los 32 Estados mexicanos, con 1.213, seguido de Sinaloa, con 1.047 y Tamaulipas, con 429.

En ese periodo, murieron 36 niños y 132 mujeres, de las cuales 102 perdieron la vida en Ciudad Juárez. También fallecieron 146 policías y 14 soldados. Desde el 1 de diciembre de 2006, cuando asumió la Presidencia de México, Felipe Calderón, hasta el 13 de abril de 2010, se registraron en México, según un informe oficial del Gobierno al Senado, un total de 22.743 víctimas mortales. Incluso esa cifra es cuestionada por otros medios, como veremos más adelante. El 5 de noviembre del año 2010, el diario mexicano *Reforma* incluye el «ejecutómetro» que registra 10.035 víctimas en lo que va del año 2010; el estado con más víctimas es Chihuahua, fronterizo con Estados Unidos (2.797, la mayoría en Ciudad Juárez).

Para revelar la gravedad y alcance del problema, la Red por los Derechos de la Infancia en México, calcula que los narcos han reclutado a 35.000 niños en cuatro años.

El narcotráfico es un negocio ilícito que se calcula que mueve cada año alrededor de 200.000 millones de euros. La industria de la droga es global y sus productos (cocaína, heroína, metanfetamina y marihuana) se pueden encontrar en cualquier lugar. La globalización ha favorecido el aumento y extensión del negocio. Quienes luchan contra ese negocio tienen muchos flancos abiertos, desde quienes se dedican al trapicheo hasta los centros donde se lava el dinero de la droga, mientras que los narcotraficantes emplean todo tipo de recursos para vender sus productos en el mercado global.

El interés de los grupos asociados a la delincuencia transnacional va más allá del beneficio económico. Para lograrlo necesita hacerse con el control de las instituciones por medio de la corrupción, la extorsión o el chantaje. De forma que el Estado deja de ser quien tiene el monopolio de la violencia legítima, para ser utilizado por el poder del narcotráfico en función de sus intereses. Esta situación la podemos ubicar en México, pero suele estar más cercana de lo que pensamos.

Por ejemplo, cuando un titular de un medio de comunicación afirma que «El crimen organizado corrompe al Estado» (16), lo situaríamos en algún lugar lejano. Pero la noticia se refiere a que el crimen organizado, en España, «elabora una estrategia para desactivar al Estado, para desprestigiarlo, para corromperlo», alerta la Fiscalía Anticorrupción en su *Memoria* relativa al año 2009. Por ello, explica, el Estado no puede elaborar una estrategia contra la criminalidad organizada a corto plazo, sino que «debe dotarse de un sistema estable con un conjunto de instituciones y figuras legales que trasciendan a sus componentes» en un momento y que estén coordinadas, etc. La Fiscalía que dirige Antonio Salinas hace hincapié en que en el año 2009 descendió el número de diligencias de investigación, lo que se suple con «el gran peso» que representan «las diversas causas de corrupción que han ido investigándose» en las islas Baleares o el «caso Gürtel», que «destaca como una de las más complejas en curso».

Reflejo de esas connotaciones globales son obras que dan cuenta del alcance de este problema. Así lo refleja *McMafia*, de Misha Glenny, en un asunto que tiene que ver con el hecho de que para cubrir sus necesidades prácticas y lúdicas, los europeos pueden elegir entre una amplísima gama de productos. A pesar de la ingente oferta de productos de consumo lícitos, una parte significativa de la población (tanto la rica

(16) *Público*, 5 de mayo de 2010.

como la pobre) busca fuera del mercado legítimo la satisfacción de las necesidades.

Así, el inmenso poder del narcotráfico, que mueve al año miles de millones de euros, está detrás de buena parte de los conflictos de: Colombia a Afganistán, genera situaciones de violencia extrema: México es capaz de adentrarse y adueñarse de personas e instituciones, dando otra dimensión al soborno y la corrupción, formando parte ya del «paisaje» de algunos países (como en distintos lugares de Italia).

Conviene recordar que la cuestión del tráfico de estupefacientes no es nueva y está íntimamente asociada a algunos de los grandes acontecimientos mundiales, como «la guerra del opio», conflicto que mantuvieron China y Gran Bretaña entre los años 1839 y 1842.

Ahora, el narcotráfico es:

«El nuevo poder económico que se ha convertido en una de las más grandes organizaciones internacionales, capaz de movilizar centenares de millones de dólares diariamente, quebrantar el concepto de soberanía nacional y producir impensables acciones de violencia. Constituye una nueva “transnacional”, que con su colosal poder económico y su red de corrupción ha modelado una verdadera “narcoeconomía” en muchos lugares del mundo. Ha penetrado los mandos del Estado y de la fuerza pública. Ha roto la imparcialidad de la Justicia. Ha corrompido a políticos. Ha atemorizado a policías. Ha creado un nuevo poder social levantando sobre la corrupción, el crimen y el terror» (17).

El narcotráfico está asociado, en mayor o menos medida, a buena parte de los fenómenos de violencia que recorren el planeta, especialmente en el continente americano, de forma más virulenta en Colombia y México; pero a esa situación no escapa ningún país. Un cáncer que alcanza la metástasis en cada vez mayor número de casos.

En el caso de México, el Estado se enfrenta a un enemigo poderoso, al que parece ganar algunas batallas, pero no la guerra. Y eso a pesar del aparente e imponente despliegue policial y militar (45.000 soldados combaten a los carteles) y de las recompensas ofrecidas (entre 242.000 y 1,2 millones de dólares). La extensión de ese poder es tal, que está pre-

(17) BARRIOS, M. Á. (dir.): *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, editorial Biblos, Buenos Aires, 2009.

sente en casi toda la geografía mexicana de la mano de los carteles de la droga, que cuentan con sus propios ejércitos de sicarios, con grandes y buenos arsenales y con mucho dinero, que les permite comprar voluntades y silencios, y elevar la corrupción a la categoría de gangrena del propio Estado. El terror se encarga de acabar con aquellos que se oponen a ese inmenso poder. En esta geografía del terror, los carteles más implantados son: cartel del Golfo-los Zetas; cartel de Tijuana-Aureliano Félix; cartel de Sinaloa-*Chapo* Guzmán; la Familia Michoacana; cartel del Pacífico Sur; cartel de Beltrán Leyva; cartel de Juárez-Carrillo Fuentes. Entre ellos se reparten, en ocasiones enfrentándose entre sí, buena parte del territorio mexicano que, recordemos, tiene una extensión de 1.959.248 kilómetros cuadrados (aproximadamente cuatro veces mayor que la de España).

El narcotráfico se sitúa en el centro de la agenda de las relaciones de México con el norte (Estados Unidos), pero también con el sur (con Centroamérica), lugar de tránsito desde Suramérica.

Supone un elevado coste tanto en vidas humanas como en el conjunto de la economía y en la credibilidad de las instituciones de gobierno. Las actividades de los grupos criminales organizados, junto a las pandillas (*maras*), ocasionan más de 14.000 muertos al año en Centroamérica. Según el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, el coste económico de la violencia supone casi el 8% del Producto Interior Bruto (PIB) de la región.

Según un estudio del grupo financiero BBVA Bancomer, hecho público el 3 de noviembre de 2010, la violencia registrada en los últimos cuatro años, derivada del combate del Gobierno federal al narcotráfico, ha tenido un impacto negativo de aproximadamente 1% del PIB anual.

Ya hemos visto como la frontera de México con Estados Unidos es una de las más transitadas del mundo, legal e ilegalmente. Convierte a El Paso (Texas) y Ciudad Juárez (Chihuahua) como ciudades emblemáticas de una frontera que no sólo es física, sino una de las que presenta mayores diferencias entre dos países: en el terreno socioeconómico, en el año 2008, la renta *per cápita* en Estados Unidos es de 46.715 dólares y la de México es de 14.495 dólares. Ambos, junto a Canadá forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

La frontera que separa ambos países –uno de ellos, recordemos, el más poderoso militarmente del planeta, el que cuenta con más recursos humanos y técnicos para garantizar su seguridad– no impide que la droga llegue a los consumidores estadounidenses, mientras que los clientes mexicanos tienen bastante facilidad para la compra de armamento en Estados Unidos (18) (el 90% de las armas requisadas por la Policía al narcotráfico tienen esa procedencia). La película *Traffic* deja de ser parte de una obra de ficción para convertirse prácticamente en un documental que descubre hasta donde llega el poder del narcotráfico a ambos lados de la frontera. Por la propia lógica del mercado, en este caso con el agravante de su ilegalidad, mientras siga la demanda continuará la oferta.

Desde la llegada al poder en México del presidente, Felipe Calderón, el 1 de diciembre de 2006 (tras su victoria electoral el 2 de julio) se intensifica la política de lucha frontal contra los carteles mexicanos de tráfico de drogas ilícitas. El 11 de diciembre de 2006, el presidente ordena el envío de 6.500 militares a Michoacán para frenar la violencia en ese estado; la cifra actual alcanza los 45.000 efectivos.

La ola de violencia del narcotráfico ha ido en aumento desde el año 2006, cuando el presidente, Felipe Calderón, lanzó una campaña militar contra los poderosos carteles de la droga que comenzó en Michoacán, su estado natal. Unas 23.000 personas han muerto por la violencia del narcotráfico desde que el mandatario lanzó su cruzada.

Según algunos recuentos (Infolotam, 14 de junio de 2010), el 11 de junio de 2010 fue el día de más víctimas, 70; 19 de ellas se produjeron en un ataque contra un centro de rehabilitación para drogadictos en el estado de Chihuahua, fronterizo con Estados Unidos; pocos días después, al menos 10 policías federales eran abatidos en el estado de Michoacán. El Gobierno afirma que esa explosión de violencia se debe a las «tradicionales rivalidades» y las «disputas territoriales entre bandas del crimen organizado».

Cada fenómeno de violencia hay que ubicarlo en un entorno más amplio, que agrupa hechos como la exportación a Estados Unidos, el tráfico de armas, el aumento del consumo interno, el cuestionamiento de la política del Gobierno, la corrupción, o la cooptación del Estado por parte de grupos criminales.

(18) OPPENHEIMER, A.: «El tráfico de armas y Estados Unidos», *El País*, 13 de septiembre de 2010.

Ningún grupo escapa a las represalias de los carteles, que tienen como objetivo a quienes no aceptan su mandato o ponen en riesgo su poder. Lo que conduce al asesinato de políticos. El 28 de junio de 2010, el candidato de una coalición electoral, encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a las elecciones de 4 de julio en el estado de Tamaulipas –también hay elecciones en otros 11 estados–, Rodolfo Torre Cantú, es asesinado a balazos junto a otras cuatro personas de su comitiva. Quizá el que más conmoción causó fue el del candidato presidencial del PRI a las elecciones del año 1994, Luis Donaldo Colosio, asesinado en Tijuana.

El combate policial y militar contra el narcotráfico –la expresión «a muerte» no sería aquí un ejercicio retórico– al que el gobierno de Felipe Calderón dedica grandes esfuerzos y recursos, presenta periódicamente resultados. Son constantes las detenciones o la eliminación de los dirigentes de los carteles de la droga, implantados en buena parte de la geografía mexicana. Uno de los más sonados fue la muerte del jefe del cartel del Golfo, Ezquiel Antonio Cárdenas Guillen, alias *Tony Tormenta*, abatido en la localidad de Matamoros el 5 de noviembre de 2010, por fuerzas de la Armada mexicana –que parecen más fiables que otros cuerpos del Ejército mexicano– con el apoyo de la logística de Estados Unidos. 600 soldados se enfrentaron a sicarios fuertemente armados (granadas, lanzacohetes, fusiles *Barret* antiblindaje y balas de calibre grueso). Sin embargo, al éxito de la operación militar sigue, como sucede en otras ocasiones, la cuestión de si la ausencia del jefe dará lugar a más violencia por el vacío que deja y para ver quién será su sucesor.

Prácticamente ningún lugar escapa a la dramática influencia del narcotráfico. Asistimos a una guerra de las autoridades brasileñas por acabar con el dominio del narcotráfico en las *favelas* cara a las Olimpiadas de Rio de Janeiro. Así lo vimos también en Jamaica tras la decisión del primer ministro, Bruce Holding, de autorizar la extradición, a comienzos de junio de 2010, de Christopher *Dudus* Coke, hijo adoptivo de Jim Brown, el jefe de la banda *Shower Posse*, dedicada al narcotráfico y que extiende su red a Canadá, Reino Unido y Estados Unidos; la operación lleva a la muerte a 74 personas, sin que se logre capturarlo hasta el 22 de junio, siendo trasladado a Estados Unidos dos días después. Este hecho pone en evidencia, una vez más, la facilidad de estas bandas por implantarse en zonas donde impera la pobreza y la ausencia de oportunidades para los jóvenes.

Más al sur, Ciudad del Este, en la llamada Triple Frontera, es un lugar tradicionalmente asociado al contrabando. Nació como ciudad en 1957, en el Alto Paraná, frente a Iguazú (Argentina y Brasil) y, además de presentar una increíble gama de enormes almacenes y supermercados, es el lugar de reunión de agentes de espionaje de medio mundo, representantes de vendedores de armas y de traficantes de droga, contrabandistas de objetos y de información, que se mueven como peces en el agua en el *flexible* territorio paraguayo. Allí los norteamericanos lograron capturar el martes 15 de junio de 2010 a uno de los supuestos financieros de Hizbulá, Moussa Alí Handan, un libanés que espera ahora su inmediata extradición. Y allí se anunció el miércoles día 16 que habrá un vuelo carguero directo, cada 10 días, entre Ciudad del Este y Shanghai (19).

Un caso particular es el de Bolivia, donde el gobierno del presidente Evo Morales promueve el cultivo legal de la hoja de coca para el denominado «consumo cultural», aunque parte de la producción va al mercado ilegal.

La compleja cuestión del consumo de estupefacientes y el narcotráfico no parece tener una única salida, aunque parece evidente que es inútil luchar en un solo frente (el de la producción) y que el combate policial puede dar algún resultado, pero no pone fin al problema. Son cada vez más las voces que demandan que se trate como una cuestión que afecta a la salud, con un control de las autoridades sobre los productos que se consumen y abrir la posibilidad de la despenalización o la ilegalización. Baltasar Garzón «hay que combinar prevención y despenalización selectiva», Jorge Castañeda (20), Mario Vargas Llosa, etc. y, uno de los más reconocidos, el de Felipe González. Lógicamente no hay unanimidad al respecto. Así, Ramón Ortiz, en *La legalización de la droga: salida a ninguna parte* (Infolatam, 8 de diciembre de 2009), parte de que las dos razones que se alegan para denunciar el fracaso de las estrategias antidroga (la erradicación en la región andina no ha reducido significativamente la extensión de los narcocultivos y que no se ha frenado la llegada a los mercados de Europa y Estados Unidos) no se corresponden con la

(19) GALLEGOS-DÍAZ, S.: «En tierra de guerrillas», *El País*, 20 junio de 2010. Paraguay es uno de los mayores productores de marihuana del mundo. Sigue activa, aunque con número escaso de miembros, una de las guerrillas más desconocidas en América Latina, el Ejército del Pueblo Paraguayo.

(20) AGUILAR, R.: *El narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009. Entre sus artículos en defensa de una nueva estrategia en la lucha contra el narcotráfico: «Un cambio de rumbo», *El País*, 18 de noviembre de 2010 y «Guerra al narcotráfico», *El País*, 25 de enero de 2010.

realidad. Constatando el aumento del consumo en países como Brasil o México, afirma que:

«Ciertamente, no es realista pensar que se podrá alcanzar una victoria definitiva en esta guerra. Se trata de una confrontación sin final al igual que otras como el combate a la prostitución infantil o el terrorismo. Pero resulta razonable aspirar a que una estrategia sólida, global y sostenida en el tiempo reduzca el fenómeno. Abandonar el esfuerzo sería algo parecido a proponer la legalización de la piratería sencillamente porque la comunidad internacional no ha sido capaz de erradicar el crimen de los mares.»

Desde América Latina, y muy especialmente desde México, se miden las consecuencias del rechazo a la legalización del cultivo y consumo de marihuana, en el referéndum celebrado en California, en el contexto de la jornada electoral del 2 de noviembre de 2010, por 53% de los votos frente al 47% (21).

Narcotráfico, narcotúnel, narcofosa, narcopolítica, narcocorrido, etc. se han convertido en expresiones habituales en México. El narcotráfico trasciende la dimensión policial, de expresión de violencia, para convertirse en uno de los temas principales para sociedades como la mexicana, que la incorpora a la vida cotidiana, dada la magnitud de sus consecuencias, la repercusión de sus actividades y la implicación de muchos y varios actores. Desde la música (uno de cuyos mayores exponentes son los narcocorridos, uno de cuyos grupos más conocidos es *los Tigres del Norte* o *los Tucanes de Tijuana*, con elogios hacia los valientes hombres de frontera; algunos de los cantantes han sido víctimas del crimen organizado, como Sergio Vega, asesinado a balazos el 27 de junio de 2010 a la literatura donde buena parte de los escritores tratan frecuentemente esta cuestión. Un ejemplo es el caso de Héctor Aguilar Camín.

Si el problema es fundamentalmente económico, la forma de abordarlo también podría serlo, como sugiere Mary Anastasio O'Grady (22), acudiendo a la ordenación de la oferta y la demanda.

(21) De nuevo Mario Vargas Llosa salta a la palestra para defender la descriminalización de las drogas; «Avatares de la marihuana», *El País*, 7 de noviembre de 2011. Defiende que: «El Estado debería tratar las drogas igual que el alcohol y el tabaco: dando libertad al individuo y sancionando el daño a terceros.»

(22) «La economía del narcotráfico», *Wall Street Journal*, Nueva York, 11 de octubre de 2010, publicado por Infolatam.

Hay un cruce constante de acusaciones sobre la responsabilidad del narcotráfico: desde Estados Unidos porque México no consigue acabar con el problema y desde México porque la demanda de estupefacientes genera una gran cantidad de recursos para los narcotraficantes y por la facilidad de acceso a la compra de armamento por estos grupos. Incluso la secretaria de Estado de Estados Unidos, llegó a afirmar que México se estaba pareciendo a la Colombia de los años ochenta (23).

Otro flanco abierto en cuanto a la percepción de situaciones que cuestionan las relaciones interamericanas es el que afecta a los flujos migratorios y las implicaciones para la seguridad; siendo una cuestión implícita a toda la historia americana, hoy presenta una realidad compleja que necesita a su vez una nueva forma de abordarla, una nueva agenda. Hay un claro impacto inmigratorio en Estados Unidos que tiene a México como frontera, pero también como lugar de tránsito especialmente desde Centroamérica. De los 12,5 millones de extranjeros que residen legalmente en Estados Unidos, 3,2 son mexicanos. Las estimaciones señalan que hay unos 12 millones de inmigrantes indocumentados.

Comprobamos aquí también como las respuestas unilaterales son insuficientes para hacer frente al problema, mientras que se echa en falta una cooperación en orden a una gestión ordenada y colegiada de la cuestión migratoria.

La aprobación por Arizona de una restrictiva y cuestionada Ley de Inmigración (SB 1070) (24) –la gobernadora Jan Brewer aprobó la norma el mes de abril, entrando en vigor el 29 de julio– ha sido criticada públicamente por el presidente Barack Obama, que encarga al fiscal general su posible impugnación. En todo caso, esa decisión ha contribuido a ensombrecer la imagen positiva que tanto el presidente Obama como el propio país transmitió sobre una nueva forma de tratar este asunto.

(23) Hillary Rodhman Clinton: «Remarks on United States Foreign Policy», *Council on Foreign Relations*, Washington, 8 de septiembre de 2010): «So it's becoming –it's looking more and more like Colombia looked 20 years ago, where the narco-traffickers control certain parts of the country, not significant parts. And Colombia– it got to the point where more than a third of the country, nearly 40 percent of the country at one time or another was controlled by the insurgents, by FARC. But it's going to take a combination of improved institutional capacity and better law enforcement and, where appropriate, military support for that law enforcement married to political will to be able to prevent this from spreading and to try to beat it back.»

(24) State of Arizona-Senate (Forty-ninth Legislature, Second Regular Session, 2010) (undated), «Arizona Senate Bill 1070».

Por su parte, el Gobierno de México recurre la Ley, el 22 de junio, ya que la medida dañará las relaciones bilaterales, considerándola muchos grupos racista y dirigida expresamente contra los ciudadanos mexicanos. La Ley convierte en delito estar ilegalmente en el Estado y concede poderes a la Policía, estatal y local, para determinar la situación de legalidad o ilegalidad de ciudadanos dentro del Estado, algo que, hasta ahora, era competencia exclusiva de los agentes de inmigración, facilitando la detención y expulsión de extranjeros.

La decisión ha polarizado a la sociedad en detractores y partidarios de regularizar a los inmigrantes, entre los que se incluyen alcaldes de algunas de las mayores ciudades de Estados Unidos (como Michael Bloomberg, alcalde de Nueva York), congresistas y representantes de grandes compañías (como Rupert Murdoch); algunos de ellos forman parte de la Alianza para una Nueva Economía, que presiona al Congreso para que reforme las leyes de inmigración, al considerar que esas leyes perjudican a la economía estadounidense y amenazan la posición de liderazgo mundial. La propuesta cuenta con el apoyo de legisladores hispanos, negros y progresistas.

En otro Estado con fuerte ascendencia hispana, el gobernador de California, Arnold Schwarzenegger, anunciaba el 18 de agosto de 2010 el despliegue de un primer contingente de 224 miembros de la Guardia Nacional en la frontera con México, para combatir el tráfico de drogas y la inmigración ilegal.

Conviene recordar que Estados Unidos, con alrededor de 50 millones de personas de origen latinoamericano, es el segundo país del mundo con más hispanohablantes. Uno de cada seis estadounidenses tiene esa procedencia y ya es frecuente que se movilicen en contra de políticas que les son adversas. En pleno debate sobre la convivencia, la integración y el multiculturalismo, Estados Unidos se identifica como el país del *meeting pot* (crisol) y se critica a los inmigrantes mexicanos por no querer integrarse. Fue uno de los argumentos defendidos por Samuel P. Huntington, que argumentaba en torno a lo que la amenaza hispana suponía para las señas de identidad de Estados Unidos.

De nuevo, una tragedia revela la profundidad del drama que viven miles de personas que intentan huir de la pobreza en busca de mejorar su vida y la de sus familias. El 24 de agosto, el Ejército mexicano hallaba los cuerpos sin vida de 72 inmigrantes indocumentados, en Tamaulipas, en

el noreste de México. No es ni la primera ni la última *narcofosa*, pero el elevado número de víctimas saca a la luz todo el tráfico migratorio que desde distintos lugares de Centroamérica y América Latina, intenta llegar hasta Estados Unidos. La tragedia aumenta cuando, pocos días después, son asesinados dos detectives que indagaban sobre la masacre, de la que se sospecha es responsable el cartel de los Zetas. A las penurias de quienes tienen que recorrer todo un itinerario plagado de desgracias, se añade el hecho de que muchos de ellos son reclutados por los carteles, para actuar como sicarios o informadores, con la promesa de llevarlos a Estados Unidos.

A raíz del suceso, el presidente de El Salvador, Mauricio Funes, proponía el presidente Felipe Calderón, la adopción de una estrategia regional para combatir el crimen organizado y para proteger a la población emigrante que tiene que pasar por México para llegar a Norteamérica.

Detrás de esa tragedia se esconde la situación de muchas personas que viven un drama constante, como lo señala de forma reiterada la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México.

A ese escenario hay que añadir la existencia de bandas violentas, grupos de jóvenes férreamente organizados en torno a códigos que les identifican y los cohesionan frente a otros grupos o frente a la autoridad y que muchas veces forman parte o son utilizados en el engranaje de la delincuencia organizada (narcotráfico o tráfico de armas). Son las pandillas o *maras* que comenzaron su actividad en Los Ángeles para implantarse en otros muchos lugares, sobre todo en Centroamérica y, especialmente, en El Salvador, con uno de los grupos más conocidos, la *mara* Salvatrucha.

La aprobación, en septiembre de 2010, de una Ley antipandillas en ese país (Ley de proscripción de *maras*, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal), tuvo la frontal oposición de esos grupos, capaces de luchar contra el propio Estado al convocar paros y huelgas. Dicha medida pone a prueba la política de seguridad del presidente Mauricio Funes, tanto por su efectividad como por cuestionar el respeto a los derechos humanos. Sin ignorar que la utilización sistemática de la violencia forma parte las acciones de estos grupos, también parece evidente que la pobreza, la exclusión y la marginación es un terreno abonado para que aparezcan, configurados como parte del eslabón de ese círculo de violencia que hunde sus raíces en la miseria y la desesperación que ofrece como una salida la pertenencia a estos grupos.

Otro de los fenómenos asociados al crimen transnacional es el tráfico de órganos, cuya dimensión es bastante desconocida (25). Así lo comprobamos, por ejemplo, cuando la Organización Nacional de Transplantes y *The Transplantation Society* son galardonadas en el año 2010 con el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación por su trabajo para erradicar el tráfico ilegal de órganos en el mundo, un drama que afecta a un número creciente e inquietante de seres humanos, con especial incidencia en la infancia en los países más desfavorecidos. Este «mercado» está también globalizado y tiene ramificaciones en buena parte del planeta; en el caso latinoamericano está presente en países como: Argentina, Brasil, Honduras, México y Perú.

A este mapa global de la indignidad humana hay que añadir una cuestión especialmente grave como la trata de personas y la explotación sexual (26), una de las más claras violaciones de los derechos humanos, una violencia muchas veces oculta reconvertida en esa nueva forma de esclavitud, muchas veces consentida en los países de origen y de destino, que afecta a unas 2.500.000 mujeres y niños en buena parte del planeta, convertidas en mercancías para consumo. Paradójicamente, en muchos casos se penaliza a la víctima, eximiendo a quienes con distintas tapaderas se benefician de este gran negocio.

Para la Organización Internacional de Migraciones, la trata de personas se refiere a:

«La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras fuerzas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o a una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.»

(25) Como en otros asuntos, el papel de los medios de comunicación, con su información y denuncias, es vital. Así hemos conocido que el grupo de hospitales Netcare, gestionó la venta de órganos de al menos 109 personas de Brasil y Rumania, entre los años 2001 y 2003, destinados entre otros países, a Israel. Como en otros negocios ilícitos la circulación de órganos es de países pobres a países ricos.

(26) Entre la bibliografía está la obra colectiva: *Trata de personas y explotación sexual*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. La UNODC en su informe anual sobre la trata de personas, del año 2009, muestra su preocupación por la falta de datos, lo que impide formular un diagnóstico y análisis adecuado. El informe está en: www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/global-report-on-trafficking-in-persons.html.

Se vincula al tráfico de personas, en cuanto que se circunscribe al negocio de traslado e ingreso ilegal de migrantes.

América Latina es una región emisora y receptora de la trata de seres humanos, destacando los casos de República Dominicana, Brasil y Colombia. En el conjunto de la región, son unas 250.000 personas las que se ven involucradas en este tráfico de personas. Como en el caso de la droga, España es un lugar central para estos negocios ilícitos, que se han incrementado en los últimos años. El ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, daba los siguientes datos el 2 de noviembre de 2010:

«En el año 2009 se dismantelaron 561 organizaciones de crimen organizado, se detuvo a unas 6.000 personas y se incautaron bienes por valor de 270 millones de euros; fueron detectadas 17 organizaciones dedicadas a la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Más aún, entre el 5% y el 10% del PIB mundial está en manos de grupos relacionados con el crimen organizado, y entre el 2% y el 5% procede del blanqueo de capitales, según datos del Fondo Monetario Internacional.»

Lo que sirve a Rubalcaba para afirmar que:

«Estamos hablando del PIB de un país como España, es decir, que si todo este dinero estuviese concentrado en un solo Estado, estaríamos hablando de una de las economías más fuertes del mundo.»

Todo ese inmenso negocio está vinculado a lo que Mosés Naim trata en la obra: *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas piratas están cambiando el mundo*, publicada en el año 1996. Un negocio ilegal, convertido en un poder fáctico, que se aprovecha de la agilidad de la comunicación transnacional y, en sentido contrario, de las escasas medidas que los gobiernos ponen en marcha para actuar colectivamente frente a él. Son, de nuevo, acciones del siglo XXI que se combaten con medidas muy anticuadas. Prueba de ese inmenso poder es que está a la orden del día la evasión de divisas y el lavado de dinero; así, por ejemplo:

«Cada año se contabilizan en el sistema bancario mexicano unos 10.000 millones de dólares cuyo origen es difícil de rastrear. Las autoridades mexicanas ponen límites, desde el 21 de junio de 2010, a las cantidades que se pueden manejar. Se calcula que el negocio del lavado en México vale entre los 19.000 a los 29.000 millones anuales» (27).

(27) *El País*, 17 de junio de 2010.

Un correlato del aumento generalizado de la inseguridad es el incremento significativo de la seguridad privada, lo cual, de nuevo, vuelve a cuestionar el papel del Estado en cuanto garante de una convivencia pacífica y de detentar el monopolio legítimo de la violencia, además de diferenciar, también aquí, a quienes tienen los recursos para garantizar su seguridad de quienes no los tienen.

Este panorama de las múltiples formas que cuestionan la seguridad en distintos lugares de la geografía americana, pero que se pueden observar y analizar con una visión transnacional desde su gran impacto y su incidencia en un concepto más amplio de seguridad tiene otro vector en el gasto en armamento, otro de los grandes negocios globales que implica en su compra-venta al mercado legal, en el que participan Estados, pero también al ilegal que, de nuevo, aprovecha las ventajas de los flujos transnacionales.

Un elemento a añadir en esta escalada de la tensión es el aumento generalizado que los países latinoamericanos vienen realizando en la compra de armamento, un hecho absolutamente legítimo pero que choca brutalmente con una región donde sigue abundando la pobreza. Un dato bastante elocuente: según el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, el gasto en armamento en la región aumentó en un 91% entre los años 2003 (24.700 millones de dólares) y 2008 (47.200 millones de dólares).

La intensidad de este comercio global queda explícita al comprobar que ha aumentado un 22% en el periodo 2005-2009 (28). Estados Unidos y Rusia son los principales exportadores, mientras que Asia y Oceanía son las principales regiones compradoras. En el caso de Suramérica se produjo un aumento del 150% en la compra de armas con respecto al periodo 2000-2004, si bien el conjunto de todo el continente americano mantiene la misma cuota del 11% con respecto a las compras totales en el mundo y Estados Unidos sigue siendo el primer importador en la zona, octavo en el mundo. Chile es el principal comprador de armas de Suramérica, y el número 13 en el mundo, aunque varios países como: Perú, Brasil y Venezuela han anunciado compras significativas de armamento durante el último año. Se ha hecho más llamativo el caso venezolano, no tanto por el aumento de la compra de armas, sino por su procedencia, ya que buena parte de esos contratos se firman con Rusia.

(28) Datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), en: www.sipri.org.

Más allá de que cualquier Estado considere legítimamente que debe garantizar su seguridad y defensa –en el caso de Brasil, por ejemplo, se justifica también con el argumento de defender sus recursos naturales– manteniendo un óptimo nivel de armamento, también parece cierto que ese aumento, en ocasiones considerable, pone en jaque la percepción de una convivencia pacífica y puede avivar tensiones solapadas.

Todo lo anterior, dada especialmente la vorágine de acontecimientos y la rapidez con la que suceden obliga –o debería obligar– a actuar no sólo como respuesta a toda una serie de problemas, a reaccionar contra ellos, sino a repensar el papel de las instituciones en orden a estar preparados, e incluso prevenir, para hacerles frente. La lógica de la reacción siempre sitúa a muchos gobiernos por detrás de los problemas que debe atender.

En este orden de cosas, en un complejo sistema de relaciones internas e internacionales sujetas a cambios constantes pero con problemas estructurales, es en el que Juan Gabriel Tokatlian sitúa el retorno de la cuestión militar a Latinoamérica (29), advirtiendo de que:

«El contexto actual exige reubicar la cuestión militar en razón de su potencial impacto sobre la situación de derechos humanos y la democracia en la región. Entiendo la cuestión militar en un sentido estrecho, y se refiere a la centralidad alcanzada por los asuntos que implican la amenaza y el uso de la fuerza, así como la relevancia de un control civil y democrático para evitar costes colectivos de diverso tipo para una nación y asegurar su bienestar. En esa dirección, varios indicadores sugieren repensar el asunto para evitar una regresión democrática en América Latina.»

En ese entorno, un incipiente «neogolpismo», las derivas internacionales del conflicto colombiano, la militarización de la lucha contra las drogas y el incremento de los presupuestos de Defensa son los signos de un preocupante y creciente uso de la amenaza y la fuerza en América Latina.

Es relevante en este sentido, reiterar lo que recoge el Informe sobre la Democracia en América Latina que anteriormente comentábamos.

Como suele suceder en muchos ámbitos es fácil detectar los problemas, pero no es tan sencillo encontrar el camino de las soluciones. Parece evidente, en todo caso, que la magnitud y el alcance de las amenazas que afectan a la seguridad en el conjunto del continente americano y

(29) Artículo publicado en *Política Exterior*, número 135, pp. 136-152, mayo-junio de 2010.

que, por tanto, afectan a las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos, no se resuelven únicamente con medidas y acciones nacionales y, ni siquiera, bilaterales, sino que requieren el concurso colectivo de la cooperación internacional, encarnada en distintas formas y modos de hacerla operativa.

La resolución de conflictos en el sistema interamericano

La cooperación frente a las amenazas a la seguridad americana ha estado condicionada al protagonismo de Estados Unidos y a la búsqueda de los países latinoamericanos de equilibrar ese predominio.

Las instituciones del sistema interamericano han sido incapaces de hacer frente a los conflictos y tensiones que ha vivido el continente. Tanto el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca como la OEA estuvieron sometidos a la hegemonía de Estados Unidos y al dictado de la guerra fría. Cuando ésta finaliza, se produce un cambio de relaciones que repercute en una nueva agenda de seguridad y a un mayor papel de los países latinoamericanos (suramericanos, más bien), para poner en marcha un incipiente sistema de seguridad, que se activa en diversos mecanismos regionales y bilaterales para la solución de conflictos y atención conjunta amenazas; es el caso de UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

El artículo 2 de la OEA fija los siguientes objetivos:

1. Afianzar la paz y la seguridad del continente.
2. Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.
3. Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros.
4. Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión.
5. Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos.
6. Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.
7. Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.
8. Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Prácticamente, ninguno de esos objetivos se han ido cumpliendo con efectividad.

Ante esa situación, la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA (México los días 27 y 28 de octubre de 2003) adopta la «Declaración sobre Seguridad en las Américas», que incluye: amenazas «duras» a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza; amenazas provenientes de la Naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y sida; amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado: la trata de personas. Amenazas *on-line*: delitos cibernéticos; amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo; la amenazas por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio. Se crea, además, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA.

En la Declaración de Lima: «Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas» (30), adoptada por la OEA el 8 de junio de 2010, sostiene que la concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluyendo las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, que son problemas intersectoriales y de naturaleza transnacional que requieren de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado.

La Declaración expresa su compromiso de fortalecer la cooperación para prevenir y enfrentar de manera integral y con pleno respeto al Derecho Internacional y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las amenazas que afectan a la seguridad de sus pueblos, incluyendo la pobreza extrema, la exclusión social, los efectos de los desastres naturales,

(30) El texto está disponible, en: www.oas.org/es/40ag/docs/dec_lima_esp.doc. La OEA está compuesta por 35 Estados miembros; desde el 3 de junio de 2009 se permite a Cuba retornar a la Organización quedando sin efecto la resolución del año 1962, mientras que el 5 de julio de 2009 se acuerda suspender del derecho de participación a Honduras, tras el golpe de Estado de 28 de junio.

la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito del terrorismo, el secuestro, las pandillas delictivas y los delitos cibernéticos.

Con la UNASUR nace el CDS –creado en la I Cumbre de Defensa de UNASUR, Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009–, bajo el impulso de Brasil y la puesta en escena del espacio geopolítico suramericano. El CDS incorpora en su ámbito de actividades políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa; formación y capacitación. En Santiago de Chile, los 12 miembros de UNASUR se comprometían a:

«Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.»

La importancia del crimen organizado hace que la cooperación para hacerle frente ocupe cada vez más protagonismo. Así lo hizo el Grupo de Río, en su Declaración contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Nueva York, 24 de septiembre de 2010), en la que se resalta su impacto en términos de cohesión social. Esa delincuencia incluye la producción, distribución y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, desviación de precursores químicos y actividades delictivas conexas, así como la comisión de otros delitos que también afectan a las sociedades, como la corrupción, la trata de personas, el tráfico y la fabricación ilícita de armas, sus piezas y componentes y municiones. Ante el alcance de sus efectos se pide la cooperación entre los países, fortaleciendo las capacidades regionales para desarticular las estructuras directivas, financieras, logísticas y operativas de la misma. La realidad de esa delincuencia, sin embargo, parece ir muy por delante de la capacidad colegiada de los gobiernos para combatirla.

La cooperación regional y bilateral en materia de seguridad y combate al narcotráfico y la delincuencia organizada fue tratada en la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (Cartagena de Indias, 26 de octubre de 2010), integrado por: Belice, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana.

En la IX Conferencia de Ministros de Defensa de la OEA (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 22 a 25 de noviembre de 2010) (31), se renueva la agenda

(31) El texto de la Declaración se encuentra, en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-18

de la defensa hemisférica, con asuntos como la del mantenimiento de la región como zona de paz; la equidad de género y la interculturalidad; y la atención en casos de desastres naturales y la gestión de riesgos, destacando el caso de Haití. Tiene particular interés el asunto del control de los gastos militares. Así, el punto noveno de la Declaración trata de la importancia de la transparencia en los gastos militares, en la promoción de la confianza mutua y la cooperación entre los Estados.

Por esta razón: alientan la plena participación en el Informe Estandarizado de Naciones Unidas sobre Gastos Militares y en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas, antes de la próxima conferencia de ministros de Defensa americanos. Continúan progresando a nivel bilateral y subregional en metodologías estandarizadas de medición de gastos de defensa. Alientan la implementación de un registro interamericano administrado por la OEA, basado en experiencias regionales. Alientan la participación universal y la plena implementación de la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.

Para Francisco Rojas Aravena (32), que parte de que en América Latina no hay mecanismos regionales efectivos de resolución de conflictos:

«Si bien existe un importante diseño de arquitectura institucional, en la práctica la región en su conjunto, así como los mecanismos subregionales, carecen de instrumentos efectivos para la resolución de conflictos que se presenten entre los Estados, etc.

Por otra parte, es positivo constatar que en el último tiempo la OEA se ha abocado con gran voluntad a la búsqueda y puesta en marcha, de mecanismos de alerta temprana y resolución de controversias que, al menos, permitan avanzar en un sentido propositivo en el mediano plazo. No obstante, cabe destacar que en el periodo 2000-2006 la Corte Internacional de Justicia se encuentra en proceso de resolver sobre cuatro litigios entre países latinoamericanos. A éstos se debe sumar el anuncio del Gobierno del Perú de plantear un contencioso contra Chile, por la delimitación de la frontera marítima. El Gobierno de Ecuador ha indicado que recurrirá a la Corte por el tema de las fumigaciones que realiza Colombia

(32) *La integración regional: un proyecto político estratégico*, III Informe del secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2007, en: www.FLACSO.org/download/III-Informe-Secretario-General-2007.pdf

en la frontera. Estas situaciones muestran que, en el contexto de la globalización, se están consolidando algunas instituciones globales, las que han reforzado su legitimidad.»

Vemos, pues, un considerable incremento de la combinación de la cooperación bilateral, regional y continental, aunque con escasos resultados. Una de las explicaciones de esa ausencia de resultados positivos es la distancia entre los discursos y los compromisos, y la ausencia de una verdadera voluntad política de los gobiernos para aplicar esas declaraciones, en muchas ocasiones bajo el argumento de la defensa de la soberanía y la no injerencia en asuntos internos, argumentos difíciles de sostener en un mundo donde lo transnacional pone en cuestión principios considerados anteriormente como sacrosantos.

Hacia la seguridad humana

Superador de una visión tradicional, anclada en que los conflictos tienen un componente interestatal y que se dirimen en el terreno del enfrentamiento bélico con armas tradicionales, el concepto de seguridad humana implica las múltiples dimensiones que amenazan a las personas y al entorno. Permiten, además, acercar la seguridad a otro campo con el que suele haber muchas interferencias, los derechos humanos, para formular los vínculos entre ambos: seguridad y derechos humanos deben conjugarse, aunque cierta lógica siempre nos lleva al terreno de que para garantizar una seguridad plena, es justificable que, en ocasiones, se cuestionen los derechos humanos.

Poco a poco, en la agenda internacional la seguridad humana (33), muy asociada a la prevención, se va haciendo un hueco, aunque el recorrido realizado hasta ahora sea escaso.

Un paso importante lo da el PNUD cuando, en el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, señala que:

«En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se propaga, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disiden-

(33) Entre otros, véase NEF, J.: «Seguridad humana y vulnerabilidad mutua», en ROJAS ARAVENA, F. y GOUCHA, M.: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-FLACSO, Chile, 2002.

te que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana.»

La seguridad humana implica conjuntamente siete dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

En el Informe del secretario general de la ONU, de 21 de marzo de 2005, «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», basándose en la conjunción de tres dimensiones: libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin temor y libertad para vivir en dignidad.

En el continente americano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reclama a los países de América Latina que implementen políticas de seguridad ciudadana sin poner en cuestión las normas democráticas y el Estado de Derecho, respetando asimismo los derechos humanos.

En ese continente hay de medio 25,6 homicidios por cada 100.000 habitantes, frente a los 8,9 que se registran en Europa. Las tasas más altas están en los países de América Latina y el Caribe. Para el Caribe, la tasa de homicidios es de 30 por cada 100.000 habitantes, la de Suramérica de 26 y la de Centroamérica de 22. La violencia impacta negativamente en la economía; se calcula que el coste se sitúa entre el 2% y el 15% del PIB de los países de la región. Con ese diagnóstico:

«Los países de la región presentan hoy algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo, y los jóvenes son el grupo más afectado como víctimas y victimarios. Esto ha posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales. El Informe destaca que los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas en América Latina y el Caribe generan alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho» (34).

En la Declaración de Lima: «Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas», citada anteriormente, se afirma que las condiciones de la se-

(34) Véase Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, presentado el 10 de mayo de 2010. Se puede consultar, en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2010/51-10sp.htm>

guridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Falta, en todo caso, una mayor implementación de esta dimensión de la seguridad humana en las políticas activas de los gobiernos de la región.

España, la Unión Europea y las amenazas a la seguridad en las Américas

No se detectan conflictos ni graves tensiones entre los países americanos y los europeos, dejando aparte las divergencias económicas y las críticas latinoamericanas al proteccionismo europeo. La ausencia de esas amenazas ha tenido como correlato que los temas relativos a la seguridad queden fuera de la agenda birregional. Esto ha sido así hasta la toma de conciencia de que distintos fenómenos de violencia (desde el terrorismo hasta el narcotráfico), que se dan en ambas partes, requieren de una respuesta conjunta.

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, algunos de los hechos sucedidos en América Latina tienen repercusión en España, al transnacionalizarse los delitos y el crimen organizado y al aprovechar algunas de las ventajas que tiene el gran intercambio iberoamericano y, además, el ser España puerta de embarque para el continente europeo.

La dimensión del problema del narcotráfico y de la violencia asociada a él, es perceptible en muchos lugares. Según el Observatorio Europeo de las Drogas (35), en su Informe publicado el 10 de noviembre de 2010, el 8,3% de la población española de entre 15 y 64 años dice haber consumido cocaína al menos una vez en su vida, y el 2,6% confiesa que la toma, aunque en años anteriores ese porcentaje fue del 3,1%. Con estos datos, España ocupa el segundo lugar por detrás del Reino Unido. El mapa europeo de consumo de drogas nos dice que los consumidores de *cannabis* son 23.000.000, de los cuales cuatro millones son consumidores diarios.

El narcotráfico pasa de ser una cuestión local a ser considerado como un problema global que tiene en Europa otro de sus escenarios.

(35) Véase la página: www.emcdda.europa.eu

Desde Italia, Roberto Saviano, amenazado de muerte por la Camorra napolitana tras publicar su novela *Gomorra*. Saviano afirma, al recoger el Premio «Tomás y Valiente» el 25 de junio de 2010, que:

«Las mafias ya son internacionales, pero la lucha contra ellas sigue siendo fundamentalmente nacional.»

Que España no queda al margen de problemas que se identifican con origen latinoamericano, como el narcotráfico, lo revela que:

«Estados Unidos denuncia que España es uno de los mayores centros de lavado de dinero del narcotráfico» (36).

La violencia asociada al narcotráfico llega hasta nuestro territorio, como tuvimos ocasión de comprobar, como se puede comprobar en las páginas de sucesos de los medios de comunicación, que ofrecen de forma recurrente operaciones policiales o efectos de la presencia de los sicarios. A comienzos de noviembre de 2010 el grupo policial Greco de Galicia desmantelaba la red de narcotráfico más fuerte que hubiera operado nunca en España, que era dirigida desde Madrid por el mexicano Nicolás Rivera.

Según datos de la Secretaría de Estado para la Seguridad, con respecto al año 2009, la Policía detuvo a 19.399 personas por tráfico de drogas, un 1,51% menos que en el año 2008; las denuncias por consumo o tenencia ilícita (351.927 en 2009), crecieron el 23.3%. Han aumentado las incautaciones de LSD y *speed*, y descendieron las de cocaína, hachís, heroína y éxtasis; el total de decomisos (388.702) aumentó un 21,79% con respecto al año 2008. En cuanto a víctimas mortales, en el año 2000 fueron 302 personas; la cifra de 2009 es de nueve muertos por consumo de drogas. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, en el año 1999 los españoles consideraban la droga el tercer problema más grave, mientras que el 27,7% lo consideraba el principal problema social; en el año 2009 baja al puesto 14, con un 2,3%.

España es un territorio estratégicamente situado en el comercio de la droga, lo que la convierte en lugar de tránsito y de consumo. Por medio de distintas operaciones policiales conocemos periódicamente la implantación de mafias y grupos organizados de distintas procedencias, lo que implica una cada vez más necesaria cooperación internacional, no sólo en el ámbito europeo.

(36) *La Voz de Galicia*, 1 de marzo de 2010.

Con motivo de la VI Cumbre Unión Europea-ALC, además de lo contemplado en el diálogo al máximo nivel entre los representantes de los 60 gobiernos e instituciones europeas, en la de los temas comerciales que centraron la atención en las relaciones con Mercado Común Suramericano, Comunidad Andina (Colombia y Perú) y Centroamérica, se evidenciaron cuestiones que, habitualmente, han venido quedando al margen de la agenda birregional, como son los asuntos de seguridad, a los que la Unión Europea no ha dedicado mucha atención; si bien la Comisión Europea se comprometió a ampliar los 257 millones de euros que destina a la lucha contra el narcotráfico en América Latina. Así, la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, recordó que «es el continente más violento del mundo», y el presidente peruano Alán García, demandaba que Europa limitara la venta de armas:

«No sólo para que vayan más fondos al medio ambiente, la educación y el desarrollo, sino también para preservar la paz.»

América Latina compró armas por un importe de 48.000 millones de dólares en el año 2008, un 50% más que 10 años atrás.

La Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad, aprobada por la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, de 8 de abril de 2009, considera que la paz y la seguridad en el mundo actual ya no dependen únicamente de la ausencia de conflictos entre Estados sino que tienen mucho que ver con otra larga serie de factores tales como la desigual distribución de la riqueza, el hambre generalizada entre los más pobres, la violación de los derechos humanos, la buena gobernanza, la exclusión de las minorías del proceso de toma de decisiones, el progresivo agotamiento de las fuentes de energía y de los recursos naturales, las migraciones masivas, los efectos crecientes de la degradación del medio ambiente, el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado, etc.

Desde esa percepción, se considera que las nuevas amenazas comunes que afectan tanto a la Unión Europea como a América Latina incluyen concretamente la pobreza, las pandemias y enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente, las amenazas a la gobernanza y al buen gobierno, la guerra y la violencia interna, las minas antipersonal, la proliferación y posible uso de armas nucleares, químicas y biológicas; el terrorismo, la delincuencia organizada internacional, el narcotráfico y la trata de personas.

En la Declaración final de la VI Cumbre Unión Europea-ALC (Madrid, 18 de mayo de 2010), se especifica en el punto vigésimo: Deberíamos in-

tensificar nuestra cooperación en torno a los retos que plantean el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilícito de armas y municiones, el problema mundial de las drogas y el tráfico de armas relacionado con ellas, el blanqueo de dinero, la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños, y la introducción ilegal de inmigrantes.

En el Plan de Acción de Madrid 2010, adoptado en el marco de la Cumbre Unión Europea-ALC, el 18 de mayo de 2010, identifica como uno de los objetivos el problema mundial de la droga que, en este caso, consiste en:

«Reforzar el diálogo birregional y la eficacia de los esfuerzos conjuntos para abordar el problema mundial de las drogas, según se expone y desarrolla en el marco del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Unión Europea-ALC en materia de drogas de acuerdo con los principios de responsabilidad común y compartida y con arreglo al Derecho Internacional.»

La Comisión Europea, en el Documento «América Latina: Documento de Programación Regional 2007-2013», afirma que las dos regiones deben colaborar en la construcción de las reglas mundiales de un juego transparente y equitativo y contribuir al gobierno mundial, cooperar en pro de los derechos humanos, en el ámbito comercial y en el cumplimiento de los acuerdos internacionales. La lucha contra el tráfico de drogas es una prioridad importante habida cuenta de su considerable expansión y de sus repercusiones, que rebasan con creces los países productores de cocaína en términos de consumo, aumento de la criminalidad, corrupción y blanqueo de dinero y su impacto sobre el medio ambiente.

Estamos en un círculo vicioso: la falta de seguridad obstaculiza el desarrollo económico, caldo de cultivo que afecta a los grupos más vulnerables, que encuentran en actividades ilegales (muchas de ellas asociadas a la violencia) su única salida. Y de ese círculo todos son cómplices en el problema y responsables conjuntos de su solución, aunque hoy la cooperación internacional no rinda los frutos deseados. En ese círculo vicioso, el debate sobre la despenalización o descriminalización del consumo de drogas, supone poner sobre la mesa una cuestión de gran calado. Sólo un gran pacto internacional podría tener los efectos deseados contra el tráfico ilícito.

Estados Unidos, y sus socios europeos especialmente España, no deben ni pueden desatender las formas de violencia que, en principio, parecen

afectar sólo a la que tiene como origen territorios latinoamericanos. Hay que lograr, desde el diálogo y la cooperación y no desde el unilateralismo, la armonización entre el combate a las amenazas y ataque a la seguridad que prioriza Estados Unidos (como la lucha contra el terrorismo), junto a aquellas amenazas y ataques a la seguridad que se ubican en América Latina pero tienen una dimensión externa, como la lucha contra el tráfico de drogas o el crimen organizado.

Bibliografía

Algunos textos y documentos de la política exterior de Estados Unidos provienen de Docualert, Information Resource Center, U.S. Embassy Madrid.

AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge G.: *El narco: la guerra fallida*.

BARRIOS, Miguel Ángel (dir.): *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*, editorial Biblos, Buenos Aires, 2009.

BARTOLOMÉ, Mariano: «Seguridad y defensa en América Latina: una visión retrospectiva», *Relaciones Internacionales* del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

CESEDEN: «La creación de UNASUR en el marco de la seguridad y la defensa», Ministerio de Defensa, Madrid, 2010.

DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrés: *Crimen.org*, editorial Ariel, Barcelona, 2010.

FERNÁNDEZ STEINKO, Armando: *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2008.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge (dirección académica): *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Grupo Método, Bogotá, septiembre de 2008.

GUTIÉRREZ, Alejandro: *Narcotráfico: el gran desafío de Calderón*, Ediciones Temas de Hoy, México, 2007.

HAKIM, Peter: «Obama Latinoamérica: año II», *Política Exterior*, número 134, pp. 101-113, marzo-abril de 2010.

ORTIZ, Román D.: «Terrorismo yihadista en América Latina: ¿La amenaza ignorada?», en JORDÁN, Javier; POZO, Pilar y GUINDO, Miguel G. (ed.): *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global*, editorial Aranzadi, Pamplona, 2010. Véase también los trabajos del Grupo de Estudios sobre Política y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada.

ROJAS ARAVENA, Francisco: «La V Cumbre de las Américas (I)» y «La Cumbre de las Américas (II): el documento que no fue», *Nombres Propios*, pp. 83-97, Fundación Carolina, Madrid, 2010.

ROJAS ARAVENA, Francisco y MESA, Manuela (coords.): «(In)seguridad y violencia en América Latina: una reto para la democracia», *Pensamiento Iberoamericano*, número 2(1), segunda época, 2008.

SOTILLO LORENZO, José Ángel: «La lucha contra el narcotráfico y sus implicaciones internacionales: una lectura europea de la Iniciativa Mérida», en VELÁSQUEZ FLORES, Rafael y PRADO LALLANDE, Juan Pablo (coords.): *La iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, pp. 363-385, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel: «El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica», *Política Exterior*, número 135, pp. 136-152, mayo-junio de 2010.

Materiales de interés

Foreign Policy-Fund for Peace-Failed States Index 2010. En base 12 indicadores sociales, económicos, políticos y militares la sexta edición del Índice de «Estados fallidos», publicado en junio de 2010, clasifica 177 países por orden de vulnerabilidad a los conflictos internos violentos y el deterioro social. Las puntuaciones se basan en datos procedentes de más de 12.000 fuentes abiertas al público, recogidos durante 2009, (consultada el 21 de julio de 2010) casos: Somalia, 1; Haití, 11 y Colombia, 46, en: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/the_failed_states_index_2010

Informe Mundial sobre las Drogas 2010. La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) hizo público el 23 de junio una nueva edición de su informe anual sobre las drogas. Según éste, ha disminuido el cultivo de drogas en Afganistán (opio) y los países andinos (coca), y se ha estabilizado el consumo de drogas en el mundo desarrollado. No obstante, hay indicios de un aumento del consumo de drogas en los países en desarrollo, (consultada el 20 de julio de 2010), en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf

SCP-2010 *Yearbook of Peace Processes*. Quinta edición del *Anuario* realizado por Vincenç Fisas, Escola de Cultura de Pau (*School for a Culture of Peace*) de la Universitat Autònoma de Barcelona, sobre el estado de los procesos de paz en el mundo, que analiza 66 casos de conflictos activos y su evolución durante 2009, (consultada el 19 de julio de 2010).

Discurso de Hillary R. Clinton, *Council on Foreign Relations* (8 de septiembre de 2010), en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>

CAPÍTULO QUINTO

HAITÍ: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS. EL NUEVO ESCENARIO TRAS LA INTERVENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

HAITÍ: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS. EL NUEVO ESCENARIO TRAS LA INTERVENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Por CARLOTA GARCÍA ENCINA*

Introducción

Cuando un terremoto de siete grados en la escala de Richer azotó Haití el 12 de enero de 2010, era ya un país extremadamente frágil. Había logrado una débil estabilidad política seis años después de una cruenta rebelión que llevó a la intervención internacional. Se situaba en el puesto 149 de 182 según el Índice de Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y en el 168 de 180 en el Índice de Percepción de la Corrupción. El 75% de la población vivía con menos de dos dólares al día y el 56% (4.500.000 millones de personas) con menos de un dólar al día, el Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* era la mitad que el del año 1980, y la esperanza de vida de 61 años.

Los dos años previos al terremoto fueron realmente difíciles para Haití. A una acuciante crisis alimentaría, que dio lugar a numerosas protestas de la población, se unieron tres devastadores tormentas tropicales y un huracán que sacudieron el país en un espacio de tiempo de tres semanas, entre el 15 de agosto y el 7 de septiembre de 2008. Entonces, la catástrofe humanitaria que vivieron los haitianos alcanzó tal magnitud que sobrepasó la capacidad del Gobierno y de la Misión de Estabilización de

* Catedrático de Historia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigadora principal para América Latina del Real Instituto Elcano.

Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en el país (1). Una Conferencia Internacional de Donantes en abril de 2009 recaudó 324 millones de dólares, 600 menos de los que se había establecido que necesitaría el país para su recuperación y desarrollo (2), pero la crisis financiera mundial no ayudó a que los países cumplieran los compromisos adquiridos, al tiempo que se reducían las remesas de los inmigrantes. De nada sirvió que el Banco Interamericano (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) decidieran condonar la deuda a Haití. Ni siquiera el nombramiento, en mayo de 2009, del ex presidente norteamericano, Bill Clinton, como enviado especial de Naciones Unidas para Haití logró cambiar la dinámica (3). En noviembre de 2009 el propio comandante de las tropas de la MINUSTAH manifestaba que la situación del país seguía siendo «extremadamente frágil».

Con esta situación, el seísmo que azotó el país a principios del año 2010 demostró una vez más la fragilidad del país más pobre de América. Se estima que a consecuencia del terremoto murieron alrededor de 230.000 personas (cerca del 2% de la población) incluidos miembros del Gobierno y de la MINUSTAH, miles quedaron heridos y 1,5 millones de personas se quedaron sin hogar, muchos de los cuales se desplazaron a otras ciudades que no estaban preparadas para acogerles. En total, las pérdidas ascendieron a 7.500 millones de dólares, equivalente al 120% del PIB en el año 2009.

El terremoto y la ayuda internacional

El caos y la desesperanza invadieron las calles de la capital Puerto Príncipe (4), principal afectada, donde miles de personas vagaban por las

(1) Se calcula que murieron unas 800 personas, además de pérdidas agrícolas y de infraestructura calculadas en más 1.000 millones de dólares por el BM.

(2) La comunidad internacional se comprometió a desembolsar esa cantidad para respaldar un programa de dos años para la reconstrucción del país, diseñado por el gobierno de René Préval, con el propósito de reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales, revitalizar la economía, mantener el acceso a los servicios básicos y preservar un marco macroeconómico estable.

(3) La portavoz del secretario general de la ONU precisó, tras el nombramiento oficial de Bill Clinton, que el nuevo enviado especial para Haití orientaría los problemas sociales y económicos de Haití, sensibilizaría a los donantes e intentaría movilizar más apoyo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de gobiernos, y pediría que los compromisos adquiridos por la comunidad internacional fueran respetados.

(4) Según la Oficina de Coordinación de Ayuda Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA) tras el terremoto el 50% de Puerto Príncipe quedó totalmente destruido.

calles sin techo y otras tantas quedaban atrapadas bajo los escombros. Una ciudad construida para acoger a 50.000 habitantes pero que contaba con casi 3.000.000 millones. Se demandaban urgentemente alimentos y ayuda médica. La razón humanitaria obligó a la comunidad internacional a solidarizarse con Haití y hacer todo el esfuerzo posible. Fue Estados Unidos quien desempeñó una función determinante durante los primeros días tras la catástrofe. Fue además el primer reto de estas características al que se enfrentó Barack Obama como presidente del país. Respondió reuniendo recursos y personal en una carrera contrarreloj hasta convertirlo en una de las mayores movilizaciones de Estados Unidos ante una catástrofe natural (5).

Los *marines* norteamericanos suministraron la primera ayuda aportando equipos médicos y alimentos, y tomando el control de lugares clave como el aeropuerto, principal punto de entrada de la ayuda. Además, los ex presidentes Bill Clinton y George W. Bush asumieron el liderazgo como imagen pública de los esfuerzos internacionales y como punto de referencia para atraer de todas partes del mundo unos recursos que se necesitaban con urgencia.

La capacidad del Estado haitiano se vio gravemente afectada, con muchos dirigentes políticos heridos, funcionarios públicos que perdieron la vida, y edificios de la Administración destruidos como el Palacio Nacional, la sede del Tribunal Supremo o el Parlamento. La Policía Nacional de Haití sufrió también importantes pérdidas, y más de la mitad de los 8.535 reclusos que había en el país escaparon tras el terremoto. Naciones Unidas también fue víctima de la catástrofe al perder la vida más de 100 miembros del personal y quedar también destruidas muchas de sus instalaciones.

El vacío institucional y económico creado tras el seísmo, con una ONU muy debilitada sin poder afrontar por sí misma las consecuencias del terremoto, y la urgente necesidad de atender a la población y reforzar la seguridad, requerían de un liderazgo y Washington lo asumió. Durante los últimos años Estados Unidos había tratado de apoyar la presencia de un gobierno democrático en Haití, al mismo tiempo intentaba manejar el

(5) GARCÍA ENCINA, C.: «Haití: Estados Unidos y la ayuda militar ante los desastres naturales», Real Instituto Elcano, marzo de 2010; disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari57-2010

hecho de que Haití se había convertido en un importante punto de tránsito de droga, que acusaba un extrema pobreza y que vivía continuas crisis de seguridad y desarrollo.

El seísmo daba un nuevo enfoque a la relación entre Washington y Puerto Príncipe. Estratégicamente, la proximidad de Haití y el papel de Estados Unidos en la región acentuaban la necesidad de prestarle mucha más atención. No actuar complicaría aún más la situación de los haitianos y obligaría a muchos a buscar refugio en tierras norteamericanas. En el año 2009 se tenían registrados cerca de un millón de haitianos fuera de su país, de los cuales casi la mitad estaban en Estados Unidos. Además, diplomática y políticamente, el compromiso directo de Estados Unidos ayudaría a reestablecer su credibilidad y legitimidad como fuerza de bien tanto en la región americana como a nivel internacional.

Washington trató de implicar a la totalidad de su Gobierno para la ayuda y reconstrucción de Haití aunque destacó la masiva ayuda militar desplegada en primera instancia. En menos de 24 horas llegaron equipos de búsqueda y rescate junto con las embarcaciones del Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM, en sus siglas en inglés) ancladas cerca de la costa y con capacidad para operar puentes aéreos que facilitarían el salvamento y la respuesta humanitaria. Sin embargo, los efectivos militares enviados por Obama no fueron bien recibidos por todos, incluso a pesar de que la MINUSTAH reconociese su incapacidad para actuar durante las primeras y críticas 72 horas y, además, fuese el Gobierno haitiano quien solicitase su ayuda. La presencia de los *marines* generó especial alarma entre algunos países de la región latinoamericana y provocó recelos entre algunas potencias occidentales que no fueron capaces de reaccionar con la misma firmeza. Unas críticas que indicaban, además, la sensibilidad ante la presencia de soldados norteamericanos en un Estado caribeño donde ya habían intervenido en el pasado (6).

(6) En julio de 1915, el presidente Woodrow Wilson envió 330 *marines* a Puerto Príncipe con el objetivo de instaurar la democracia en Haití, desencadenando una guerrilla popular y una ocupación que duró hasta agosto de 1934. En septiembre de 1994, el presidente Bill Clinton envió 20.000 militares en el marco de una fuerza multinacional para restablecer el poder del padre Jean Bertrand Aristide, elegido presidente en el año 1990 y derrocado en el año 1991, por un golpe de Estado militar. Las últimas tropas estadounidenses dejaron Haití en enero de 2000. En febrero de 2004, tras la caída del gobierno de Jean Bertrand Aristide, el presidente George W. Bush anunció el despliegue de un primer contingente de 200 *marines* en Haití. Serían los precursores de la actual fuerza multinacional MINUSTAH.

No se hicieron esperar los reproches del presidente venezolano, Hugo Chávez, que acusó a Washington de estar ocupando militarmente Haití de manera encubierta. Llegó incluso a decir que Estados Unidos podría haber causado el terremoto como consecuencia de unas pruebas de las Fuerzas Armadas norteamericanas con «armas tectónicas», vinculadas al Programa HAARP (*High Frequency Active Auroral Research Program*) que Estados Unidos desarrolla en Alaska. La afirmación de Chávez se demostró que era totalmente absurda.

Las críticas también llegaron desde: Bolivia, Cuba y Nicaragua, todos miembros del eje bolivariano. Ecuador, sin embargo, se alejó de estas afirmaciones calificando de «intranscendente» la discusión sobre la llegada de tropas norteamericanas a Haití tras el seísmo, al afirmar que lo importante era que «cuanta más ayuda llegue mejor».

El embajador de Chile en Puerto Príncipe también expresó su crítica a:
«La excesiva demostración e innecesaria agresividad de fuerzas de las tropas de Estados Unidos.»

Puso como ejemplo el control del aeropuerto internacional por parte de las tropas norteamericanas, indicando que daban prioridad a sus aviones y luego a los demás.

Por otro lado, el secretario de Estado de Cooperación francés, Alain Joyandet, afirmó que la ONU debía precisar el papel de Estados Unidos en la ayuda humanitaria a Haití, porque:

«No se trata de ocupar el país, sino de ayudarle a que recobre la vida.»

También varias ONG criticaron la masiva presencia militar de los norteamericanos sobre todo por ocupar las instalaciones estratégicas haitianas que aún se encontraban en pie y por entorpecer la llegada de la ayuda. Los ataques llegaron también desde Italia por parte del jefe de Protección Civil que calificó la operación militar en Haití como bien intencionada pero ineficaz y fuera de la realidad.

Las críticas, sin embargo, se fueron acallando a medida que Estados Unidos redujo la cifra de efectivos militares destacados en Haití, que llegaron a ser más de 20.000.

En cuanto al papel de la misión de la ONU después del seísmo, sólo pudo incrementar su nivel de actividad tras el despliegue de los efectivos de Estados Unidos que pusieron en funcionamiento una cadena de

suministro para llevar alimentos y medicinas. Aparte, el 21 de enero de 2002 Naciones Unidas y Estados Unidos firmaron un acuerdo por el que se normalizaba el papel de los militares norteamericanos desplegados en la isla caribeña.

Seis meses después del seísmo sólo quedaban en la Isla alrededor de 500 efectivos norteamericanos, con el objetivo de proveer protección, establecer asentamientos, y conducir actividades de desescombro, así como continuar asegurando la distribución de la ayuda. Al tiempo que se reducían los efectivos militares enviados por Washington, Gobierno, ONG y otras agencias internacionales de ayuda iban adquiriendo más responsabilidades y compromisos en la tarea de reconstruir el país.

El compromiso de América Latina

Los países latinoamericanos, que en su mayoría conforman el grueso de los casi 10.000 efectivos militares y policiales que la ONU tiene en misión de paz en Haití (7), también hicieron llegar su ayuda tras el seísmo: Chile envió un equipo médico para apoyar un hospital militar argentino que atendía la población, además de un grupo de expertos en la búsqueda de supervivientes y alimentos; Ecuador y Perú enviaron suministros médicos y Nicaragua una brigada de apoyo; Colombia una delegación gubernamental con alimentos, medicinas y equipos de rescate; Jamaica recibió pacientes en sus hospitales y envió doctores de su Guardia Costera a Haití; México trasladó tres aviones y un buque-hospital con alimentos, médicos y expertos en rescates; Venezuela mandó combustible, personal médico y alimentos (8). Brasil, mando militar de la MINUSTAH, envió a su ministro de Defensa y ocho aviones con toneladas de ayuda, además de asistencia orientada a reforzar las labores de socorro de los efectivos brasileños en aquel momento desplegados en ese país (9). Cuba mandó equipos médicos, que se uniría

(7) Según el Informe del secretario general sobre la MINUSTAH S/2009/439, a 25 de agosto de 2009, el personal militar de la MINUSTAH ascendía a 7.058 y el componente policial de la misión a 2.072.

(8) En junio, varios medios se hicieron eco de un supuesto envío de alimentos en mal estado a Haití, y que fueron devueltos a Venezuela por las autoridades de la República Dominicana. El Ministerio de Alimentación venezolano dijo que fue el propio Gobierno venezolano el que ordenó el regreso del buque para evitar el vencimiento de los alimentos embarcados, y negó que los alimentos llegaran descompuestos.

(9) Según el Informe del secretario general sobre la MINUSTAH S/2009/439, a 25 de agosto de 2009, Brasil tenía desplegados 1.282 efectivos militares.

a los más de 400 profesionales allí desplegados antes del terremoto, además de coordinar con el Gobierno de Washington la autorización para llevar a cabo vuelos de evacuación médica de la base naval norteamericana de la bahía de Guantánamo a Miami a través del espacio aéreo cubano.

Pero el compromiso de América Latina con Haití no es reciente. En octubre de 2001 el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), anunció el establecimiento del Grupo de Amigos de Haití, creado de conformidad con un mandato de la Asamblea General de la OEA, para actuar como grupo asesor informal del secretario general. Sus integrantes iniciales fueron: Argentina, Bahamas, Belice, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela, así como Alemania, España, Francia y Noruega en su papel de observadores permanentes. Debían prestar apoyo a actividades encaminadas al fortalecimiento de la democracia, la promoción y protección de los derechos humanos y el desarrollo social y económico de Haití.

Sin embargo, ha sido la participación de varios países latinoamericanos en la MINUSTAH el principal escaparate de este compromiso. La participación de contingentes procedentes de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay dio una oportunidad a los países latinoamericanos de sumar sus esfuerzos para ayudar al país menos desarrollado del continente. En una declaración conjunta de los ministros de Defensa de: Chile, Argentina y Brasil tras los primeros pasos de la MINUSTAH en el año 2004, destacaron que el envío de una fuerza a Haití con gran presencia suramericana revelaba la convergencia política que vivía la región y demostraba un compromiso regional del que casi nadie quería quedarse excluido. A Brasil, que asumió el mando de la Misión en junio de 2004, además le interesaba la proyección internacional de la Misión y las posibilidades que le pudiera abrir para ser aceptado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Para muchos Haití es un caso particular en el que las naciones implicadas están fuera del grupo de países donantes tradicionales, algunos de ellos incluso con más experiencia como receptores de ayuda al desarrollo. La participación de los gobiernos latinoamericanos, además de fortalecer la creencia de que la estabilización de Haití es importante para la región, ha aumentado la capacidad regional para la cooperación en materia de seguridad.

Se ha intensificado la cooperación militar y la comunicación entre los presidentes de los países latinoamericanos participantes, con reuniones y consultas para coordinar una respuesta a la crisis de Haití. En el plano institucional, en mayo de 2005 se estableció un mecanismo denominado «2 por 4 sobre Haití» con representantes de las cancillerías y de los Ministerios de Defensa de: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para tratar temas relativos al desempeño de la MINUSTAH y al estado de las ayudas y la cooperación al desarrollo en el país caribeño.

A este grupo se sumaron luego Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo el mecanismo «2 por 7», con la voluntad de mantener el componente latinoamericano proactivo en la búsqueda de condiciones de seguridad y paz para Haití, y en miras a la consolidación democrática acompañado de los objetivos prioritarios identificados por el Gobierno haitiano. Finalmente esta participación se amplió en el mecanismo «2 por 9» incorporando a Bolivia y Paraguay, y al que están invitados otros países latinoamericanos. Este mecanismo *ad hoc* «2 por 9» ha sido un avance en la acción conjunta de la región para fortalecer la capacidad colectiva de actuación en un escenario de crisis. No obstante, el mecanismo ha estado centrado más en la coordinación de posiciones y políticas, y no tanto en la gestión directa de crisis.

Cuba también había ofrecido su ayuda a Haití antes del terremoto de enero de 2010, dada su difícil situación social y económica. Ayudó al país desde el paso del huracán *George* en el año 1998, enviando personal médico. El enviado especial de Naciones Unidas a Haití, Bill Clinton aplaudió la ayuda de La Habana en varias ocasiones. Fue también Clinton quien señaló meses antes del terremoto que jamás había habido:

«Un momento en que América Latina había apoyado a Haití como ahora.»

República Dominicana

Las asperezas entre los dos países que comparte la isla La Española quedaron limadas tras el seísmo y la inmediata ayuda prestada por Santo Domingo. El presidente de la República Dominicana, Leonel Fernández, fue el primer líder mundial en movilizarse tras el terremoto, visitando Haití y los lugares más afectados tan sólo dos días después, y trasladando muchos heridos a hospitales de la República Dominicana. También acogió el 18 de enero una primera reunión con representantes de: Canadá,

España, Estados Unidos, Brasil, la Unión Europea y el BM, para examinar la mejor forma de hacer frente a esta dramática situación. Allí Leonel Fernández puso precio a ese esfuerzo: 10.000 millones de dólares.

Después el presidente dominicano volvió a auspiciar un encuentro previo a la Conferencia de Donantes que se celebraría el 31 de marzo en Nueva York, en la que participaron delegados de las naciones donantes, representantes de organizaciones multilaterales y expertos en evaluación y cuantificación de daños, y que sirvió para sentar las bases de la «refundación de Haití» tras el terremoto y donde se acordó crear un fondo para la reconstrucción, cuyo monto se establecería pocos días más tarde en Nueva York (10).

Ambos países han mantenido durante años discrepancias por cuestiones políticas y económicas, aparte de las grandes diferencias en cuanto a productividad y nivel de vida a cada lado de la frontera. La inmigración masiva de haitianos indocumentados, las deportaciones a su país de origen, los actos de violencia contra haitianos y sus descendientes en República Dominicana, y su estatus en el país vecino ha sido siempre uno de los temas de debate (11). El cierre de las exportaciones de pollos y huevos dominicanos que Haití mantenía desde 2007 a raíz de la aparición en República Dominicana de varios casos de gripe aviar, así como la falta de un acuerdo comercial entre ambos países también fue motivo de controversia. Y por último la seguridad en la frontera común, vulnerable al tráfico de drogas, armas e indocumentados.

El terremoto ha servido sin embargo, para renovar y fortalecer los vínculos entre los dos pueblos. Se ha reactivado la Comisión Bilateral Domingo-Haitiana, órgano destinado a impulsar las relaciones entre ambos países que abarca ámbitos como el comercio y la inmigración, creada en el año 1996 y virtualmente inactiva durante los últimos años. La reanudación de las labores de la Comisión Bilateral fue anunciada en el año 2009, tras la ratificación del Senado de Haití de Jean Max Bellerive para el cargo de primer ministro, pero la posibilidad se ensombreció después del terremoto. Nueve meses después los dos países acordaron establecer un calendario de reuniones para convertir la Comisión en un foro de

(10) Conferencia técnica preparatoria por Hatí, 16 y 17 de marzo de 2010, disponible en: <http://www.civil-society.oas.org/documents/Declaracion%20SD.pdf>

(11) Según datos no oficiales, en República Dominicana, de 8,5 millones de habitantes, residen entre 800.000 y 1.000.000 de haitianos. Las cifras oficiales revelan que cada año son deportados entre 20.000 y 30.000 haitianos.

diálogo permanente para tratar los temas y dificultades comunes, y un punto de partida para llevar a la práctica los proyectos que coloquen a los dos países en el sendero del desarrollo.

La Misión de Naciones Unidas

La MINUSTAH se desplegó en Haití en el año 2004, tras la caída del ex presidente Jean-Bertrand Aristide y en medio de una gran revuelta (12). Era la séptima vez que Naciones Unidas intervenía en la historia reciente del país (13). Volvía al país sin que éste hubiera llegado a consolidar un verdadero sistema democrático, ni afianzar las instituciones; la esfera de seguridad y el orden público era débiles, existían lagunas en las ONG que trataban de ayudar al margen del marco institucional, y el tráfico de drogas aumentaba; proseguían las violaciones de los derechos humanos y la corrupción, y el crecimiento económico era escaso. Algunos expertos señalan que las misiones anteriores de Naciones Unidas no permanecieron el tiempo suficiente como para resolver los problemas que estaban profundamente arraigados. Otros apuntan a que en las anteriores intervenciones las misiones habían tenido un mandato bastante limitado dirigido sólo a fortalecer la Policía Nacional de Haití y a vigilar la situación de los derechos humanos.

(12) Habiendo determinado que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad en la región y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1542, de 30 de abril de 2004, decidió establecer la MINUSTAH y pidió que la autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), autorizada por el Consejo de Seguridad en febrero de 2004, fuera traspasada a la MINUSTAH el primero de junio de 2004.

(13) La participación de Naciones Unidas en Haití comenzó en febrero de 1993 cuando se desplegó la operación conjunta de Naciones Unidas y la Organización de los OEA en Haití. En septiembre de 1993, el Consejo de Seguridad estableció la primera Operación de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en el país: la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH). Sin embargo, debido a la falta de cooperación de las autoridades militares haitianas, la UNMIH no pudo ser desplegada plenamente en ese momento para llevar a cabo su mandato. En julio de 1994, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional de 20.000 hombres para facilitar el pronto regreso de las autoridades legítimas, mantener un entorno seguro y estable en el país y promover el imperio de la ley. La FMP fue seguida de otras misiones de Naciones Unidas de 1994 a 2001, incluida la UNMIH que asumió sus funciones plenamente en marzo de 1995, la UNMIH, la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) y la Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH).

La MINUSTAH nació con un mandato más extenso, formado por un componente militar, otro policial y otro civil, con la comunidad internacional comprometida a mantener su presencia, y con el principal objetivo de ayudar a la celebración de elecciones nacionales en el año 2006. Tras alcanzar el reto de los comicios, el ganador pidió que se reorientara el mandato de la MINUSTAH para que se centrara cada vez más en la reforma del sistema policial y judicial, y en el desarrollo. Pero las difíciles condiciones de seguridad no lo permitieron. Aún quedaban muchos otros desafíos importantes como el fortalecimiento de las instituciones, la reforma del sector de seguridad y la gestión de las fronteras.

Casi seis años después del despliegue de la MINUSTAH los progresos en materia de seguridad no cambiaron mucho las condiciones de vida de los haitianos de extrema miseria y de extrema dependencia. Según detallaba la propia MINUSTAH, tres eran las amenazas a la seguridad a las que se enfrentaba Haití antes del terremoto. En primer lugar, el malestar social, acentuado por un entorno caracterizado por la persistencia de una brecha socioeconómica profunda y agravado por el elevado desempleo y las grandes expectativas de la población. En segundo lugar, la violencia armada en el país, puesto se que se habían confiscado pocas armas mientras que muchos delincuentes continuaban en libertad. En tercer lugar, el tráfico ilícito de drogas (14), armas y contrabando que además corrompía a las instituciones del Estado.

La última renovación del mandato de la Misión de la ONU en Haití antes del terremoto fue aprobada por el Consejo de Seguridad en octubre de 2009 y por un año más, manteniendo un componente militar de hasta 6.940 efectivos y un componente de policía de 2.211 agentes como máximo. Se determinó que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región a pesar a los pequeños progresos alcanzados hasta la fecha. Por entonces, y a pesar de la débil estabilidad del país, los más optimistas auguraban la partida de las tropas de Naciones Unidas en el año 2010 tras los procesos electorales.

Muchos de los problemas de seguridad que ha arrastrado Haití en los últimos seis años son de carácter estructural, como la disolución de las Fuerzas Armadas haitianas en el año 1995 por el entonces presidente

(14) Después de las remesas, la segunda fuente de ingresos en el país el narcotráfico, el tráfico de armas y otros delitos como los secuestros.

haitiano, Jean-Bertrand Aristide, para prevenir futuros golpes de Estado. Se procedió entonces a una desmovilización de las fuerzas militares sin tomar disposiciones suficientes para que depusieran las armas, y no se establecieron programas de reintegración o medidas de indemnización, en particular pensiones. Esto provocó un gran descontento entre los ex militares y a la postre dio lugar a los ulteriores disturbios civiles. Con el tiempo muchos haitianos tomaron las armas para protegerse y las compañías de seguridad privadas extraoficiales contribuyeron aún más a la proliferación y el tráfico de armas pequeñas en todo el país.

A la falta de orden público, se unía el problema de la vigilancia de las fronteras y la corrupción de algunos organismos, además de que el país se convirtió en una importante base de remesas de cocaína en tránsito.

Las actividades delictivas han continuado durante estos últimos seis años, e incluso se ha incrementado la violencia que se relaciona con la delincuencia común. Algo que ha afectado a la situación política y ha fomentado las críticas de grupos políticos y de la sociedad civil que han percibido una respuesta insatisfactoria del Gobierno y la MINUSTAH a estos problemas.

Además, y según consta en los propios informes del secretario general de Naciones Unidas sobre Haití, se han sucedido a lo largo de estos años protestas de repudio a la MINUSTAH instando a que se retirara el personal de mantenimiento de la paz. En parte como muestra de la impaciencia de la población ante la falta de avances socioeconómicos, pero también por varias acusaciones de abusos sexuales contra la población.

Tras el seísmo, la MINUSTAH se vio reforzada de conformidad a lo dispuesto en la resolución 1908, del 19 de enero, del Consejo de Seguridad, que aprobó un componente militar de hasta 8.940 efectivos y un componente de policía de hasta 3.711 integrantes. Casi seis meses más tarde el Consejo de Seguridad volvió a autorizar un despliegue de 680 agentes de policía adicionales como un refuerzo de carácter temporal. Finalmente, el 14 de octubre, se prorrogó la MINUSTAH hasta el 15 de octubre de 2011, para apoyar principalmente al proceso político y ayudar al Gobierno en la preparación y realización de las elecciones presidenciales y legislativas. También para continuar proveyendo una adecuada protección a la población civil, con particular atención a las necesidades de las personas desplazadas y los grupos más vulnerables como las mujeres y los niños.

Está previsto que los *cascos azules* intensifiquen sus actividades en los próximos 18 meses a dos años, intentando facilitar una difícil reconstrucción a largo plazo. No obstante se están estudiando los posibles ajustes de su mandato o de las actividades que pudieran ser necesarias en vistas sobre todo al traspaso de poder a un nuevo gobierno en el año 2011.

Por ahora, la continuidad de la MINUSTAH garantiza que se mantenga la seguridad en el terreno, uno de los principales pilares de la reconstrucción del país, apoyando la limitada capacidad del Estado haitiano para proteger a sus ciudadanos en unas condiciones tan precarias.

Reconstruir un país

Haití ha surgido de los escombros una y otra vez. La ayuda internacional recibida a lo largo de la última década no ha dado sus frutos, lo que ha generado cierta desconfianza. Por un lado, desconfianza en el Gobierno haitiano, con limitada capacidad, ineficiente y corrupto, que ha llevado a que se canalizara la mayor parte de la ayuda a través de ONG. Antes del terremoto era el segundo país con mayor número de ONG *per cápita*, entre 3.000 y 10.000. El papel de estas Organizaciones en Haití también ha sido criticado principalmente por la falta de coordinación, y porque al final los haitianos acababan buscando a las ONG en vez de al Gobierno para la provisión de los servicios esenciales (15). Desconfianza también en los donantes, que no siempre han cumplido con sus promesas anunciadas en las grandes conferencias, aunque el alto índice de corrupción en la Administración haitiana no les servía de aliciente. En el año 2005, por ejemplo, sólo 220 millones de 924 nuevos fondos comprometidos ese año fueron desembolsados. Los donantes –Estados y organismos internacionales– además han continuado a los largo de estos años llevando a cabo la mayoría de los proyectos subcontratando ONG.

Tras el seísmo que asoló a Haití, la comunidad internacional compartió la idea, al menos en teoría, de que esta vez la reconstrucción necesitaba una nueva visión diferente a todo lo anteriormente hecho. Ahora se trataba, según palabras del enviado especial para Haití, Bill Clinton de «reconstruir mejor» (*Build Back Better*).

El 25 de enero de 2010 el Gobierno de Haití se reunió con los responsables de Asuntos Exteriores del Grupo de Países Amigos de Haití, jun-

(15) United States Institute of Peace: «Haiti: A Republic of NGO», abril de 2010.

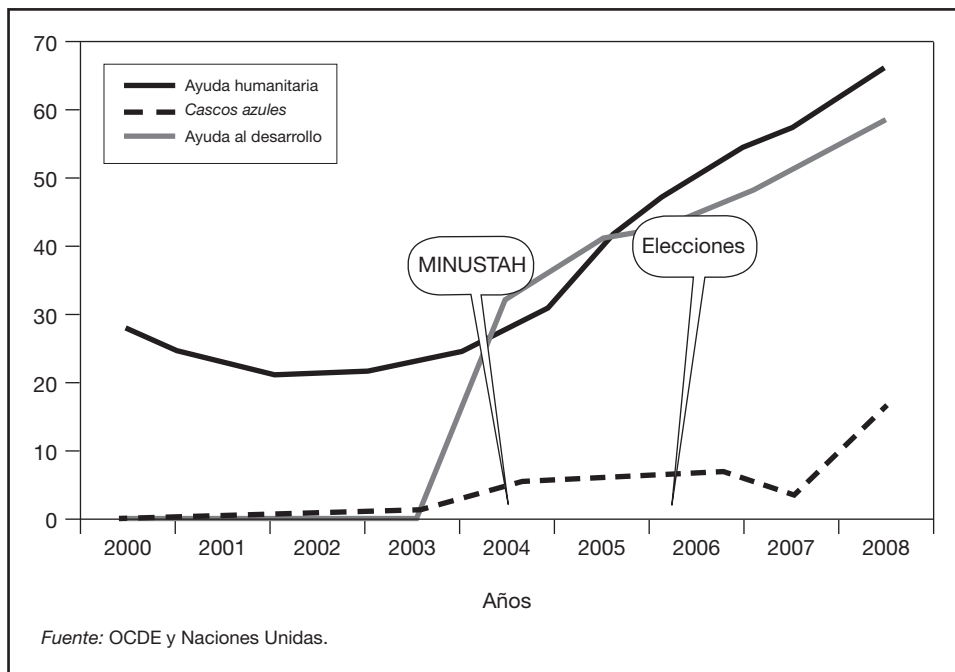


Figura 1.— *Tendencia de la ayuda humanitaria, ayuda al desarrollo y efectivos militares de la MINUSTAH, años 2000-2008.*

to con los de la República Dominicana, Japón, España y la Unión Europea en Montreal (Canadá) (16), para «reiterar el compromiso de adoptar una estrategia coordinada, coherente e integral para satisfacer las necesidades inmediatas y a largo plazo de Haití» (17). A finales de marzo la comunidad internacional, y aún con una latente crisis humanitaria de fondo, se congregó en Nueva York después de una reunión preparatoria en Santo Domingo. Era la gran conferencia internacional para esbozar una reconstrucción de Haití a largo plazo y superar una historia de fracasados esfuerzos para ayudar a ese país caribeño. En Nueva York, el Gobierno de Haití presentó un Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo Nacional, una «hoja de ruta» que define las prioridades para la reconstrucción en el corto y en el largo plazo, y que los donantes ratificaron, figura 1.

(16) Cuba y Venezuela no estaban en la lista de países invitados.

(17) Declaración de la Reunión Ministerial sobre Haití realizada en Montreal, el 25 de enero de 2010, disponible, en: http://www.oas.org/es/sre/dai/docs/Declaracion_Montreal.pdf

Contiene las claves para la reestructuración territorial (reconstrucción de las zonas devastadas, red de transporte nacional, preparación ante los ciclones), la reestructuración económica (recuperación de la agricultura, inversiones, sector privado, el papel de la diáspora), la reestructuración social (alojamiento de la población, creación de empleo, protección social, educación, seguridad alimentaria), y la reestructuración institucional (instituciones democráticas, reactivación de las Administraciones Centrales, Justicia y Seguridad). El Plan está articulado en dos fases: una inmediata que abarca un periodo de 18 meses e incluye el final del periodo de urgencia y la preparación de los proyectos para la renovación; y una segunda fase, con un horizonte temporal de 10 años, que incorpora tres ciclos de programación de las estrategias nacionales de crecimiento y de reducción de la pobreza. Se recaudaron más de 9.900 millones de dólares, de los cuales más de 5.300 millones se comprometieron para el periodo 2010-2011. Bruselas y Washington sumaban las tres cuartas partes de la financiación inicial solicitada para la reconstrucción a corto plazo, figura 2.

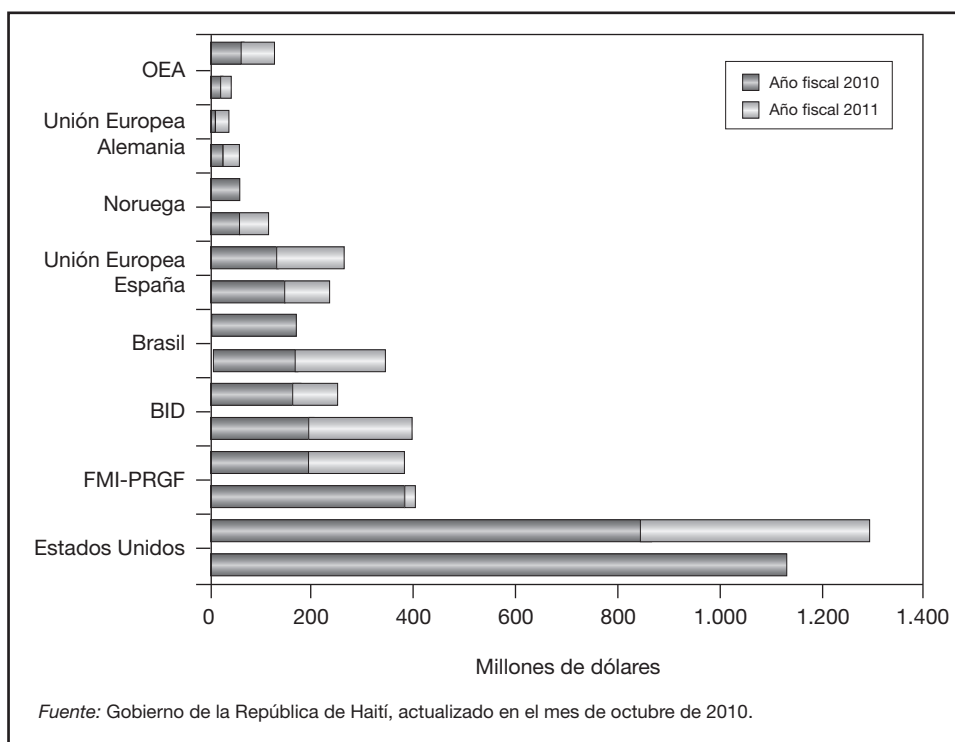


Figura 2. — Principales donantes para la reconstrucción de Haití, aportaciones a corto plazo.

Siguiendo el Plan, se crearía una Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) para canalizar y supervisar los primeros millones de dólares comprometidos por los donantes. Transcurridos 18 meses, esta Comisión debería convertirse en la Agencia para el Desarrollo de Haití, pasando las riendas al Gobierno haitiano, que supuestamente se encontrará ya preparado para asumir el futuro de su país y repartir la ayuda internacional. Este paso será esencial dada la larga historia de corrupción en el país y el consiguiente bajo nivel de confianza de muchos donantes sobre la capacidad del gobierno de administrar las ayudas de forma transparente, cuadro 1.

El 2 junio se celebró en Punta Cana la Cumbre Mundial sobre el Futuro de Haití, que reunió a delegados de 50 países y 35 organizaciones para concretar el destino de lo prometido el 31 de marzo en la Conferencia de Donantes de Nueva York. La tarea de «refundar» Haití requería un esfuerzo a largo plazo y el despegue del Plan de Acción. La Conferencia coincidió con una cadena de protestas en Puerto Príncipe y otras ciudades haitianas que mostraban que la paciencia de la población damnificada estaba a punto de llegar al límite. La ayuda no llegaba y la cumbre iba a poner al descubierto los graves problemas que seguían aquejando al país, el complicado proceso de reconstrucción que no se traducía en mejoras sustanciales para los haitianos, y sobre todo el incumplimiento de las promesas.

En dicha Conferencia se seleccionaron alrededor de 40 proyectos que supondrían una inversión de 7.815 millones de dólares; se acordó la celebración de las elecciones antes de final de año para impulsar la estabilidad política; y tras el reproche del presidente dominicano, Leonel Fernández, porque apenas se había desembolsado el dinero prometido en Nueva York, logró los fondos necesarios para cubrir déficit fiscal de Haití para el año 2010, cuantificado en 262 millones de dólares, y que serían asumidos por varios organismos multilaterales y gobiernos, entre ellos el BID, la Unión Europea y el BM.

En Punta Cana, Fernández hizo hincapié en los 2.000 millones de dólares que Venezuela calculaba destinar a un Fondo de Solidaridad que sería nutrido con el dinero que debería pagar Haití por la importación de petróleo hasta el año 2016 y que sería revertido en proyectos en ese país. Dijo que, además de los 2.000 millones del Fondo, el aporte de Venezuela debía sumar la condonación de 395 millones de dólares de la deuda de Haití con Petrocaribe, organismo regional impulsado por Caracas para la

Cuadro 1. — Resumen de las principales iniciativas para la reconstrucción de Haití.

Fecha	Lugar	Participantes	Objetivos
18 de enero de 2010	Santo Domingo y República Dominicana	Jefes de Estado y representantes de organismos multilaterales y de cooperación de la región de Latinoamérica	Solicitar apoyo humanitario. Bajo el lema «Unidos por un Mejor Futuro para Haití», el Gobierno dominicano convocó la primera reunión internacional.
25 de enero de 2010	Montreal y Canadá	Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Francia, México, Perú, Estados Unidos, Uruguay, Japón, España, Unión Europea, Haití, República Dominicana, OEA, ONU, FMI, BID, BM, Banco de Desarrollo del Caribe y CARICOM.	Realizar acuerdos sobre el futuro de Haití y cómo la comunidad internacional puede ayudar.
16 y 17 de marzo de 2010	Santo Domingo y República Dominicana	Países donantes y amigos de Haití, principales organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional	Concretar los acuerdos de la Conferencia de Montreal y preparar plataforma para la Conferencia de Donantes en Nueva York: 1. Tipo de iniciativas a ser implementadas. 2. Forma en que se gestionaría proceso. 3. Monto total y por sector requerido para las ejecutorias.

Cuadro 1.— (Continuación).

Fecha	Lugar	Participantes	Objetivos
21-23 de marzo de 2010	Sede de la OEA, Washington (Estados Unidos)	Grupos sociales-profesionales, religiosos, ONG, académicos y sector privado de Haití en diferentes países del mundo (principales: Estados Unidos, Francia y Canadá)	Formular una estrategia sobre la forma en que la diáspora haitiana se comprometerá en el proceso de refundación de Haití específicamente para reforzar las capacidades nacionales y establecer vínculos con otros socios internacionales.
25 de marzo de 2010	Oficina del enviado especial de Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos)	Sesenta y cinco representaciones de Estados, organismos multilaterales y ONG a nivel internacional	Lograr que los representantes de ONG internacionales y haitianas retroalimenten y apoyen el Plan de Acción para la Reconstrucción, con miras a la Conferencia de Donantes en Nueva York.
31 de marzo de 2010	Sede de Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos)	Estados miembros de Naciones Unidas y organismos multilaterales	Movilizar el apoyo internacional para cubrir las necesidades de Haití en materia de desarrollo, en un esfuerzo por echar las bases de su recuperación a largo plazo.

venta de combustible en condiciones preferenciales para los países de la región. El mandatario dominicano también se refirió a otras aportaciones como la de Colombia, pendiente de la aprobación en el Legislativo de una ley para crear un fondo de solidaridad con Haití por valor de 100 millones de dólares, y de Brasil, que aportó 50 millones de dólares más a lo prometido en la Conferencia de Nueva York.

Tras la elección de los primeros 40 proyectos que deberían dar comienzo a la reconstrucción del país, quedaba el último paso: empezar a aplicarlos. Para ello, a mediados del mes de junio se constituía, como constaba en el Plan de Acción del Gobierno haitiano, la CIRH, presidida por Bill Clinton, enviado especial de la ONU, y por el primer ministro haitiano, Jean-Max Bellerive, junto a autoridades y hombres de negocios de Haití, representantes del BM, el BID, la Comunidad del Caribe y la ONU, más un delegado de cada país que hubiera comprometido al menos 100 millones de dólares para dos años o una reducción de deuda de 200.

Pocos días después de su constitución, Clinton y Bellerive, denunciaron que sólo el 10% de los más de 5.300 millones de dólares prometidos en Nueva York para el año 2010-2011 se habían desembolsado, y que sin tal desembolso y sin fechas fiables para su realización, la Comisión no era capaz de planificar, financiar proyectos o responder a las necesidades más inmediatas. Además, con el proceso de reconstrucción ya en marcha, del millón y medio de sin techo que dejó el seísmo, apenas 100.000 habían vuelto a sus hogares, y sólo 28.000 tenían nuevas casas. Se calculaba además que se necesitarían tres años más, teniendo camiones de alta capacidad, para remover todos los escombros.

A pesar de las críticas por la poca ayuda que realmente había sido desembolsada hasta el momento para la reconstrucción de Haití, se trataba de hacer hincapié en los logros alcanzados en los primeros meses: se consiguió evitar epidemias, se mejoró el acceso al agua potable incluso más positivamente que antes del terremoto, y más de un millón de personas fueron vacunadas. A principios de octubre, se volvieron a aprobar nuevas iniciativas esta vez con el objetivo de abordar el problema de la violencia de género en Haití y mejorar el sistema de educación del país. Su coste es de 777 millones de dólares, y los proyectos fueron aprobados por la CIRH, que hasta la fecha ya había dado su visto bueno a 49 proyectos.

El jefe de la misión de la ONU en ese país, el guatemalteco Edmond Mulet, advirtió en Punta Cana que los retrasos en la entrega de ayuda

pondrán en peligro el proceso hacia la estabilización hecho antes del terremoto y subrayó que era necesario que la población en los campos de refugiados sintiera cambios tangibles para evitar que el descontento se transformara en inestabilidad política y social. El problema es que tanto los países donantes de ayuda internacional como la población haitiana buscan resultados inmediatos Y ésta es una cuestión que entra en contradicción con el consenso de que esta vez hay que cambiar muchas cuestiones estructurales, a la vez se quiere ser respetuosos con la soberanía del país y el Gobierno haitiano, que todavía no ha adquirido la suficiente capacidad para actuar

España en Haití

Tras las elecciones presidenciales en España en marzo de 2004, el nuevo Gobierno empezó a estudiar la posibilidad de enviar efectivos militares a Haití tras la petición realizada por el presidente de Chile, Ricardo Lagos, y del presidente de Brasil, Lula da Silva en la Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea celebrada en la ciudad mexicana de Guadalajara (18). Pidieron al recién elegido Gobierno español que participara en la Fuerza Internacional de Paz, bajo mandato de Naciones Unidas, que se desplegaría próximamente en Haití tras el estallido de la crisis. La petición era una clara señal de la importancia que los países latinos daban a la participación de España.

En julio de 2004 el Congreso de los Diputados dio su respaldo a la decisión del Consejo de Ministros de participar en la MINUSTAH, y que iba sustituir a la FMP establecida con carácter de urgencia tras la salida forzada del poder del presidente Aristide. Sería la primera vez que el Pleno votaba y aprobada el envío de tropas al exterior antes de que éste se materializara. En el momento de tomar la decisión, España tenía tropas en Bosnia, Kosovo y Afganistán.

España decidió acudir a un país donde los intereses nacionales hasta entonces habían estado poco representados. Haití ni siquiera era un país prioritario en los planes directores de cooperación internacional, y nues-

(18) La primera vez que España envió efectivos a Haití fue en el año 1990, como parte de la Misión de Verificación de la ONU en Haití (ONUVEH), para apoyar la realización y la supervisión de las elecciones de diciembre de ese año. Nueve oficiales participaron como observadores en una misión que duró tres meses.

tra cooperación se reducía a la financiación de una serie de proyectos sobre la base de un convenio bilateral de seguridad alimentaria del año 1997, pudiéndose de tachar de testimonial. Esta vez parece que había un deseo de acompañar el esfuerzo latinoamericanos de resolver una crisis regional.

Madrid estableció aportar la unidad de mando de un Batallón conjunto hispano-marroquí, formado por 200 españoles y 160 marroquíes, una novedosa iniciativa y cooperación que, además, intentaba mejorar las relaciones entre Madrid y Rabat. Además del mando, España proporcionaría una Compañía de Maniobra y una Unidad Logística.

El trabajo daría comienzo el 15 de octubre de 2004 cuando partió desde la base aeronaval de Rota (Cádiz) el buque de asalto anfibio *Castilla* con los primeros efectivos que se integrarían en la MINUSTAH para asumir la responsabilidad de la Región Norte-3, el noreste haitiano fronterizo con la República Dominicana. Otros 19 guardias civiles y 11 policías viajaron a Puerto Príncipe para encuadrarse también en la Misión de Naciones Unidas para desempeñar la labor de asesores y mentores de la nueva Policía haitiana, así como colaborar en el aspecto humanitario.

Los militares españoles empezaron a patrullar a principios de noviembre desde dos destacamentos: uno en Fort Liberté, en la costa norte del país, y otro en Qunaminthe, en las proximidades de la frontera entre Haití y República Dominicana. La vigilancia del paso fronterizo entre ambos países, la protección de los convoyes humanitarios, y la lucha contra las bandas armadas y el crimen organizado fueron los principales cometidos de los efectivos españoles. También colaboraron con las instituciones locales en varios proyectos de ayuda a la población civil como la mejora de infraestructuras, reparto de ayuda humanitaria y asistencia sanitaria. Sin embargo, un año y casi cinco meses más tarde después, los militares españoles dejaron la labor y transfirieron la autoridad y sus competencias al Ejército de Uruguay.

La misión de España se dio por finalizada tras la celebración de las elecciones presidenciales en Haití, en marzo de 2006. La decisión del Gobierno español de retirar entonces las tropas desplegadas causó cierto malestar diplomático de los brasileños, que lideraban la Misión, y de Naciones Unidas, porque aún quedaban por celebrarse las elecciones legislativas, previstas para abril, y los comicios municipales, en mayo. Con la visita del jefe de la misión, Juan Gabriel Valdés a Madrid, y la

carta remitida por Kofi Annan al Gobierno español, la ONU trató de que España mantuviera los efectivos hasta por lo menos completar todo el proceso electoral. Naciones Unidas quería evitar así cualquier contra-tiempo como la reorganización de los contingentes como consecuencia del repliegue de tropas españolas.

El ministro de Defensa español había señalado en varias ocasiones el malestar y frustración que generaba el retraso en la llegada de la ayuda, que paralizaba los proyectos de desarrollo, y el poco avance en la estabilización institucional. Fue una de las razones que se apuntó para la terminación de la presencia militar en Haití así como la finalización del compromiso de España en el que hubo además varias prórrogas. Otros apuntaban también a la necesidad futura de cubrir otras demandas de España en el exterior.

No obstante, el repliegue del contingente militar tuvo como contrapartida un aumento de policías y guardias civiles españoles en la Isla, contingente que se mantendría estable durante todos estos años.

A pesar de la salida de los militares españoles de la MINUSTAH, su participación en esta Misión favoreció el fortalecimiento de la cooperación española en el país, hasta entonces muy reducida. En el año 2005 Haití se convirtió en un país prioritario para la cooperación española, desde entonces se abrió una nueva fase en el país que se mantuvo a lo largo de los siguientes años, cuadro 2.

En los años 2007 y 2008, en ayuda al desarrollo España se situó como el quinto donante a nivel bilateral y el noveno a nivel global. En una Conferencia de Donantes para Haití celebrada en abril de 2009 en Washington,

Cuadro 2. — *Ayuda oficial al desarrollo bilateral de España.*

Ayuda oficial al desarrollo bilateral (euros)	Años				
	2005	2006	2007	2008	Previsiones 2009*
<i>BRUTA TOTAL</i>	8.299.036	12.719.771	11.251.233	31.545.198	90.000.000

* Las previsiones para el año 2009 incluyen: 70 millones de euros del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; ocho millones de euros de presupuesto bilateral de la AECID (con cinco millones de euros al apoyo presupuestario en educación); 4,8 millones de euros vía subvenciones a la ONG; 1,2 millones de euros vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES); cinco millones de euros en ayuda alimentaria y de emergencia.

Fuente: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

España reafirmó su compromiso con el país caribeño al convertirse en el tercer país en volumen de fondos comprometidos, por detrás de Estados Unidos y Japón. Sus aportaciones se habían multiplicado por más de diez entre los años 2005 y 2009.

Tras la catástrofe del año 2010, quiso responder con su ayuda a la crítica situación en la que quedó el país. España acudió en ayuda del pequeño país combinando los recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Ministerio de Defensa. La AECID envió ayuda directa, en la que participaron aviones del Ejército del Aire, y participó como donante en los varios llamamientos de Naciones Unidas, ONG, y otras organizaciones. Con 61 millones de euros en ayudas de emergencia, España se convertía en el primer donante bilateral a nivel europeo, el tercero a nivel internacional y el sexto a nivel de organismos multilaterales.

Por otro lado, con carácter de urgencia se desplegó un contingente de 37 efectivos de la Unidad Militar de Emergencias (UME) que permaneció en Puerto Príncipe entre el 13 y el 17 de enero para intervenir en el rescate de los sepultados bajo los escombros. Fue la primera vez que la UME participaba en una misión fuera del territorio nacional. El Gobierno español adoptó también la decisión urgente de poner en marcha la operación *Hispanolia* para el despliegue de una Agrupación Táctica compuesta por 450 efectivos militares. A bordo del buque *Castilla* (L-52), en el que también viajaban 23 guardias civiles para reforzar el componente policial de MINUSTAH, llegaron a Petit-Goâve médicos militares, ingenieros, técnicos en potabilización de agua, buceadores, y efectivos para apoyar a las autoridades del país en las labores de ayuda y asistencia a la población.

El buque estaba dotado de un hospital ROLE 2 con dos quirófanos, 70 camas de hospitalización, y ocho camas de cuidados intensivos. Por su parte, los 23 Grupos de Acción Rápida (GAR) de la Guardia Civil, reforzarían el componente policial de la MINUSTAH, con capacidades antidisturbios y equipos de seguridad. Estos efectivos se sumaban a los 21 guardias civiles y 12 policías que ya formaban parte de la Misión de la ONU antes del seísmo.

En los meses en los que los efectivos españoles permanecieron en Petit-Goâve, realizaron múltiples trabajos, desde vacunar a más de 20.000 personas y dar asistencia médica a otras 8.000, hasta repartir miles de litros de agua potable y retirar miles de metros cúbicos de escombros de calles y vías de desagüe.

No obstante las críticas a la respuesta de la Unión Europea tras el terremoto, personalizadas en la figura de la nueva alta representante de Asuntos Exteriores, Catherine Ashton, España, en ejercicio de la Presidencia rotatoria de la Unión Europea, logró una puesta en común financiera de los Estados miembros tanto para la emergencia como para la reconstrucción del país. España representó a la Unión Europea en las Conferencias de: Santo Domingo, Montreal, Nueva York y Punta Cana, arrancando de la Unión Europea un compromiso de 1.235 millones de euros para Haití. España, por su parte, se comprometió con más de 121 millones de euros, de los cuales 40 millones se consideraban como recursos nuevos ya que el resto ya fueron comprometidos en el año 2009.

A pesar de ser uno de los principales donantes, como se anunció en la Conferencia de marzo de Nueva York, España sin embargo no ha producido ningún nuevo documento sobre la orientación de dichas ayudas, como criticó Intermón Oxfam en un informe sobre la respuesta española al terremoto, rigiéndose todavía por el Documento de Orientación Estratégico de la Comisión Mixta Hispano-Haitiana de Cooperación, creada en noviembre de 2006, que acordó las acciones de colaboración y ayuda al desarrollo bilateral para el periodo 2006-2010 (19).

Tras el retorno de los 23 miembros del GAR de la Guardia Civil de Haití, una nueva comitiva de 12 policías fueron enviados en agosto como miembros de la Policía de Naciones Unidas para asesorar e instruir a la Policía Nacional de Haití, al tiempo que velarán por el cumplimiento de los derechos humanos en el país caribeño.

Las elecciones

El terremoto de enero de 2010 interrumpió un proceso hacia las elecciones legislativas, presidenciales y municipales previstas para 2010. Ya en el año 2009 se celebraron elecciones al Senado, las primeras desde el ciclo electoral de 2006. También fueron las primeras que organizó el nuevo Consejo Electoral Provisional, que contó con el apoyo técnico, logístico y de seguridad de la MINUSTAH. Representó además un desafío debido

(19) Según lo establecido por la Comisión Mixta Hispano-Haitiana de Cooperación los ejes prioritarios de la cooperación española en Haití son: la gobernabilidad democrática; desarrollo rural y lucha contra el hambre; educación; agua y saneamiento; crecimiento económico para la reducción de la pobreza; sostenibilidad ambiental; lucha contra el cambio climático y hábitat; cultura y desarrollo y género en desarrollo.

a las nuevas disposiciones de la Ley Electoral de 2008, aunque como elemento negativo destaca el nivel de participación que fue poco más del 10%, reflejando la poca implicación de la sociedad en el proceso político. Quedaban pendientes para el año 2010 celebrar las elecciones presidenciales, y los comicios para elegir a la totalidad de miembros de la Cámara de los Diputados y a una tercera parte de los miembros del Senado, cuyos mandatos vencían el 12 de enero de 2010, el mismo día del terremoto, aunque con posibilidad de prorrogarse unos meses más.

Su inicial aplazamiento tras el seísmo y sin fecha prevista, según anunció el presidente Préval, despertó cierta inquietud inicial. No obstante había un claro consenso entre los haitianos y los donantes internacionales de que las elecciones se llevaran a cabo antes de finalizar el año, para renovar el espectro político haitiano y llevar adelante la reconstrucción de Haití. Finalmente se estableció como fecha de los próximos comicios legislativos y presidenciales el 28 de noviembre de 2010.

En total se presentaron 19 candidatos presidenciales, 861 para los 11 puestos del Senado y los 99 de la Cámara de Diputados que estaban en juego. La campaña para las elecciones de noviembre se inició con críticas al Consejo Electoral Provisional y en un clima social complicado por la situación de las 1.300.000 personas que aún seguían en los campos de desplazados. Algunos de estos damnificados incluso amenazaban con boicotear las elecciones si no se les encontraba un alojamiento en condiciones.

Miembros del Congreso de Estados Unidos advirtieron además que de no realizarse unas elecciones presidenciales y legislativas libres y justas el 28 de noviembre, el Gobierno y la reconstrucción de Haití podrían correr riesgos. Expresaron su preocupación por el hecho de que el Consejo Electoral de Haití hubiera marginado a candidatos de más de una decena de partidos, incluyendo uno de los más grandes e importantes del país, el Fanmi Lavalas, leal al ex presidente exiliado Jean-Bertrand Aristide. Además existían muchas dificultades para el acceso a la votación a todos los haitianos, especialmente para los desplazados.

Canadá financió buena parte del proyecto de registro local, el más importante realizado por la OEA en toda la región. Más de cuatro millones de haitianos estaban inscritos en el padrón electoral, sin embargo un 6% de ellos murieron durante el seísmo, y miles perdieron sus tarjetas de identificación nacional en la catástrofe.

El presupuesto para las elecciones de noviembre fue de 29 millones de dólares, de los cuales el Gobierno haitiano contribuyó con 10 millones y el resto fue financiado por la comunidad internacional, principalmente la Unión Europea y Estados Unidos.

Las elecciones contaron también con la observación de una misión conjunta de la OEA y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Esta Misión ha sido la más cara y la más numerosa que estos organismos han formado en su historia, cuenta con un presupuesto de 5,3 millones de dólares, con 193 miembros, y siete meses de trabajo hasta la publicación de los resultados. Todo con el objetivo de cumplir con las elecciones y tener un ganador con la difícil tarea de encargarse de la recuperación del país, coordinar los miles de millones en ayuda prometida, consolidar la democracia, completar las reformas constitucionales y contribuir al proceso de reconstrucción.

El último informe remitido al secretario general sobre la situación de Haití, con fecha 1 de septiembre de 2010, alertaba de que la situación de relativa calma del país podía verse amenazada por la inestabilidad política previa a las elecciones del mes de noviembre. Esa calma relativa era consecuencia de que hasta entonces no se habían producido disturbios a gran escala pese a las difíciles y precarias condiciones de vida de muchos. El principal problema podía desatarse por los 1.300.000 millones de personas que vivían aún, nueve meses después del terremoto, repartidas en 1.300 campos de refugiados, y sin perspectivas claras de que pudieran abandonar esa situación a corto plazo. La ONU advertía expresamente su preocupación por la vulnerabilidad de estos desplazados y porque pudieran ser manipulados por «políticos oportunistas y criminales». Temía además que la campaña electoral se viera manchada por el dinero procedente de organizaciones criminales puesto que se había detectado que el dinero del narcotráfico continuaba infiltrándose en el aparato estatal con un efecto en las instituciones públicas.

La MINUSTAH también había detectado un incremento de la influencia de las redes de narcotráfico y un aumento del número de armas en circulación en el país. Al parecer, el terremoto no había afectado prácticamente a las redes de narcotráfico que utilizan Haití como un país de tránsito entre los productores en Latinoamérica y los consumidores en Estados Unidos. De hecho, según el informe, desde enero se había registrado un incremento de los cargamentos de estupefacientes que utilizan la costa sur del país o pistas de aterrizaje ilegales.

La campaña electoral se inició finalmente en octubre y, como se esperaba, estuvo marcada por la violencia. La candidatura oficialista de Jude Celestin, designado por el Partido Unidad del presidente saliente, René Préval, fue el blanco de la mayoría de los ataques. A la campaña electoral se sumó además una grave epidemia de cólera agravada por las lamentables condiciones higiénicas de la población. Los rumores sobre la responsabilidad de los *cascos azules* nepaleses en la propagación de dicha enfermedad dieron además lugar a acaloradas y violentas protestas contra la MINUSTAH, pidiendo su salida del país.

Nadie sin embargo, deseaba postergar las elecciones por temor a poner en peligro la estabilidad política en Haití. Era necesario formar un gobierno que fuera capaz de administrar el país y la situación creada por el seísmo y por la epidemia.

Se celebró la primera vuelta entre disturbios, irregularidades y denuncias de fraude, pero los observadores internacionales decidieron aprobar, no sin cautela, los comicios. Sin claros favoritos parece que el próximo presidente será un cantante, una ex primera dama, o el candidato oficialista. Habrá que esperar a enero de 2011, cuando se cumpla un año del terremoto, para que se aclare la duda. Mientras, continúan las protestas, los enfrentamientos entre los partidarios de los varios candidatos y la violencia contra Naciones Unidas.

Conclusiones

Haití ha sido y está siendo un reto para el continente americano. Además el país y la comunidad internacional deberán estar preparados para cualquier nueva crisis o catástrofe. Pero pese a las promesas de ayuda de la comunidad internacional, la postal haitiana sigue siendo hoy más o menos la misma que se mostró poco antes de aquella mañana del 12 de enero, día en que el país más pobre de Latinoamérica quedó en ruinas tras un devastador terremoto. La respuesta humanitaria inmediata fue espectacularmente rápida, pero la segunda etapa la de la reconstrucción o «refundación» se ha movido muy poco.

Si la población no siente cambios tangibles en su situación, podría desembocar en desórdenes sociales. Reclama al Gobierno que cumpla su promesa de proveerles vivienda, mientras los dueños de los terrenos donde se instalaron los campamentos los presionan para que se vayan.

En octubre de 2010, más del 70% de los campamentos no contaba con personal que gestionara su ayuda y protección, y sus casi 1,3 millones de ocupantes estaban expuestos a un mayor riesgo de violencia sexual, pandillas, hambre y desalojo.

Los cambios necesarios para «refundar» el país requieren tiempo, buena planificación y los resultados no son inmediatos. Y también necesita que las ayudas prometidas por los donantes lleguen a tiempo para no paralizar los proyectos. Una buena planificación es vital y lamentablemente se expanden las críticas sobre la gestión de la ayuda. Algunas organizaciones denuncian por ejemplo que la mayor respuesta se está concentrando en las áreas urbanas mientras que se desatiende el ámbito rural necesario para fortalecer la seguridad alimentaria y la producción local de alimentos.

A principios de octubre de 2010, Clinton volvió a expresar su frustración con la lenta entrega de los fondos prometidos por los donantes, que habían entregado aproximadamente 732 millones de dólares de los más de 5.300 millones de dólares prometidos en fondos para los años 2010-2011, junto con la condonación de la deuda del país, poco más del 13%.

Hasta Estados Unidos tiene paralizada la entrega de los más de 1.150 millones que prometió. No hay que olvidar, sin embargo, que Washington, entre otras aportaciones, ha suministrado 1.100 millones de dólares en asistencia humanitaria, y ha aportado recientemente al BID más de 200 millones de dólares que han servido para la cancelación de la deuda que tenía pendiente Haití, además de su respuesta inmediata –militar y humanitaria– en los primeros días tras la catástrofe.

Sin embargo, los fondos prometidos por Estados Unidos en la reunión de marzo de Nueva York, aunque fueron aprobados a mediados de año por el Congreso norteamericano, no pueden entregarse mientras no se formalice un plan para el gasto del dinero. Contrasta con la situación de España, cuya ayuda prometida para la reconstrucción del país fluye pero sin ningún plan que se ajuste a la actual situación del país.

Mientras se espera la liberación de dichos fondos, la secretaria de Estado norteamericana, Hillary Clinton, nombró a finales de septiembre a un funcionario de su Departamento, Thomas C. Adams, como coordinador especial de la ayuda de Estados Unidos para Haití, lo que incluye no sólo la aportación de fondos, sino la coordinación diplomática y de las tareas de reconstrucción con el Gobierno del país caribeño.

Para muchos, el panorama de la recuperación es bastante sombrío y señalan sobre todo la ineficacia del Gobierno local. Pero no hay que olvidar muchos de los problemas que anteceden al terremoto, como las carencias en cuanto a capacidades institucionales nacionales y locales, la anarquía generalizada, el estado de la Policía y el mal clima para los negocios.

Según un informe de la RAND Corporation, las tareas más importantes ahora deben ser la aceleración del retiro de escombros; reducir el costo, el tiempo y las condiciones requeridos para abrir un negocio o para comprar una propiedad, que hoy en día no son las más adecuadas (20); reforzar la capacidad de la Policía Nacional; mantener a los efectivos de Naciones Unidas al menos por cinco años; y modernizar la burocracia.

Haití debe limpiarse de escombros, que junto a los plásticos que hacen de carpas se han convertido en elementos invariables de un triste escenario. El terremoto dejó unos 25 millones de metros cúbicos de escombros en Puerto Príncipe y hasta ahora sólo se ha limpiado el 2% de los restos. Gobierno y organizaciones internacionales aseguran que su remoción es una prioridad antes de comenzar la reconstrucción pero existen numerosos problemas para su ejecución: se necesita maquinaria pesada que tienen que llegar por mar; los camiones que transportan los escombros tienen dificultades para circular por las calles de tierra; se necesita la autorización de los dueños de los edificios para retirar los escombros pero los registros de propiedad han desaparecido en el seísmo o nunca existieron, por lo que resulta muy complicado encontrar al dueño de cada terreno; hay pocos lugares donde se puedan arrojar los escombros, que además frecuentemente contienen restos humanos.

Además, no existe ningún «plan maestro» para dicha tarea y ningún funcionario del Gobierno nacional tampoco está a cargo de ello. Esto ha provocado y provoca que algunas ONG se pongan manos a la obra por su cuenta. El resultado suele ser la disputa de los escasos recursos y contratos disponibles, y el trabajo termina siendo descoordinado y parcial.

Su coste es además muy elevado porque la mayoría del equipamiento y materiales necesarios debe ser enviada a Haití y porque hay que pagar

(20) Según el Informe *Doing Business 2010*, que prepara el BM y que clasifica las condiciones comerciales alrededor del mundo, la economía de Haití se encuentra en el puesto 151 de un total de 183.

mucho por los terrenos donde arrojarlos. Además, cuanto más tiempo pase, los escombros se llenarán de vegetación y serán inestables, pudiendo causar aludes. Todos están seguros que el desescombro llevará muchos años.

Todo este devastador escenario puede empeorar aún más tras el reciente inicio de la temporada de lluvias. Las primeras ya han dejado su huella con derrumbes de laderas de montañas que han arrastrado las frágiles viviendas levantadas tras el terremoto, y han dejando decenas de muertos.

Se une además el brote de cólera –erradicado del país desde hace más de un siglo– desatado en el norte de Haití y que continúa propagándose peligrosamente por el país por las condiciones precarias en las que vive la población. La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se movilizó inmediatamente ante la epidemia con un el envío urgente de ayuda humanitaria y la aplicación de un plan regional para evitar la posibilidad de contagio. La decisión fue impulsada por Ecuador, país que ostenta la Presidencia *pro t mpore* de la UNASUR. Es un ejemplo más de que el pequeño país seguirá siendo una prioridad para el continente americano.

All , Estados Unidos y Cuba, países sin relaciones diplomáticas desde hace medio siglo, mantienen contacto regular para atender las necesidades sanitarias de la población haitiana. Cuba forma parte como observador del CIRH, donde Estados Unidos, como parte de esa Comisión, coordina regularmente con todos sus miembros y observadores. Según fuentes diplomáticas españolas, Estados Unidos y Cuba colaboran junto a España en un proyecto para reconstruir el principal hospital de Puerto Príncipe, devastado por el terremoto de enero, aunque Washington no negocie directamente con La Habana. Bill Clinton ha recordado en más de una ocasión este año que el de Haití puede ser el único tema en el que Venezuela, Cuba y Estados Unidos están totalmente de acuerdo.

El Gobierno colombiano, por su parte, tras la su reciente elección como nuevo miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas junto con Brasil, quiso expresar su compromiso de impulsar verdaderos cambios en Haití desde su nueva posición. Y Brasil, que anunció la donación de dos millones de dólares para la adquisición de medicamentos y equipos hospitalarios para combatir el brote de cólera, sigue comprometida con el futuro del país liderando la MINUSTAH. Tampoco hay que olvidar el compromiso de OEA y CARICOM en las elecciones claves de noviembre de 2010.

El futuro es aún muy incierto aunque parece que la comunidad internacional y en especial América Latina y Estados Unidos, siguen comprometidos con la pequeña nación caribeña de Haití. Se sigue acusando la falta de planificación y de claridad en cuanto a la denominada «refundación» del país. La ayuda humanitaria de emergencia llega con rapidez –el brote de cólera lo ha vuelto a demostrar– pero se necesita dar el paso definitivo de la asistencia a corto plazo y de urgencia a la ayuda a largo plazo y proyectos de desarrollo y reconstrucción. Ese es el futuro de Haití.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por PEDRO MARTÍNEZ LILLO*

Abordar el futuro de las relaciones América Latina-Estados implica conocer e interpretar los factores que condicionan y explican el marco de vinculaciones hemisféricas así como los retos y desafíos que enfrenta. Ese ejercicio pasa, a su vez, por determinar las constantes y las permanencias que moldean las relaciones entre Washington y el resto de países del continente pero también los cambios y transformaciones operados tanto en el plano interno de la región y de sus actores como en el sistema mundial donde se desarrollan, conducen y plantean.

Las constantes y las permanencias nos hablan de un espacio clave en la seguridad de Estados Unidos, donde se concentran un conjunto de intereses nacionales considerados vitales, básicos para garantizar su estabilidad y desarrollo, ya sean económico-comerciales y financieros, estratégicos, defensivos, políticos, sociales y de comunicación. Un territorio en torno al cual, gracias a su fortaleza y liderazgo ha ejercido históricamente un papel de potencia dominante generando unas relaciones asimétricas en las que su capacidad de influencia quedaba rubricaba a través de diferentes instrumentos que contemplaban desde el intervencionismo, la injerencia en los asuntos internos, su dinamismo industrial o el control del sistema interamericano.

* Profesor titular de Historia Contemporánea, Cátedra de Estudios Iberoamericanos «Jesús Polanco», Universidad Autónoma de Madrid.

Durante los años de la guerra fría –sobre la base de las condiciones que imponía la lógica bipolar– esa hegemonía se acentuó frente a la amenaza de la revolución socialista y la penetración de la Unión Soviética. Superado el conflicto Este-Oeste, George Bush y Bill Clinton moldearon un patrón hemisférico que reposaba sobre tres elementos, libre comercio, democracia y desarrollo, siendo su mayor expresión la Iniciativa para las Américas y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Tras el 11 de septiembre de 2001, la política de George W. Bush de atención absoluta a la lucha contra el terrorismo, la invasión de Irak así como, después, la guerra en Afganistán relegó las relaciones con el mundo americano en un segundo plano, otorgando una baja prioridad a los asuntos hemisféricos, casi marginal o, si acaso, debiendo ser leídas e interpretadas en función exclusivamente de esas nuevas prioridades –las amenazas terroristas a la seguridad– que marcaban su política mundial.

Aunque América Latina no es el escenario de las grandes cuestiones de paz y seguridad que rigen la agenda internacional, (temas nucleares, guerra al terrorismo, acuerdos de desarme, conflictos abiertos, caso del Próximo Oriente o la península de Corea) ni tampoco el epicentro geopolítico del pulso global entre los grandes actores (periferia euroasiática), los cambios y transformaciones que se operan en una región que sigue manteniendo esa categoría de vital para Washington, conforman un reto para las administraciones norteamericanas que deberán enfrentar una nueva etapa de relación complicada.

Consciente de esa realidad, y de la pésima herencia recibida de su antecesor, el presidente Obama parece decidido a otorgar una mayor atención a los países americanos, impulsando la cuestión hemisférica en su política exterior y enfocándolo, además, desde un prisma de acciones positivas, propositivas, de esfuerzos mutuos compartidos que permita recuperar un liderazgo moral y una legitimidad perdidas en época de Bush. En la V Cumbre de las Américas –abril de 2009– en Trinidad y Tobago anunciaba la posibilidad de un *nuevo comienzo*, liberado de las posturas del pasado, construir una relación *con América Latina* en vez de *para América Latina*. *Sin dictar cátedras a nadie*, suscribiría en febrero de 2010, Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado para los Asuntos Hemisféricos. Fortalecer procesos democráticos y la gobernanza regional, su calidad de vida, la defensa de los derechos humanos, la potenciación de las relaciones comerciales e interdependencias energéticas así como el combate frente a las principales amenazas desestabilizadoras,

integran los capítulos de esa agenda regional, haciendo hincapié –por obvias razones– en el espacio mexicano-centroamericano y caribeño, y viendo con mayor distancia América del Sur.

Unas palabras de Obama que despertaron optimismo e ilusión en América Latina. Un planteamiento regional que se inserta adecuadamente en una concepción del sistema internacional por parte de la administración demócrata que ha privilegiado, hasta el momento, el multilateralismo y el carácter interpolar, el respaldo a los principios del derecho y la legalidad internacional, a la concertación frente a la fuerza y que expresa, igualmente, su convencimiento de que –ante los grandes retos del siglo XXI (crisis económica, terrorismo, cambio climático, erradicación de la pobreza, migraciones, comercio internacional, amenazas nucleares, entre otros)– Estados Unidos necesita compartir responsabilidades, toda vez que le resulta imposible proyectar su hegemonía simultáneamente en todos los escenarios.

Pero –junto a las constantes y permanencias que nos sitúan ante un espacio geopolítico primordial– aparecen las dinámicas de cambios y evolución en el tiempo presente. La pregunta que habrá que responder gira en torno a cómo América Latina se inserta en la era de lo global (a saber, cuáles son las modificaciones, transformaciones, novedades que la globalización ha generado sobre esa comunidad) y los impactos que provoca en una relación hemisférica caracterizada también por su mayor complejidad.

América Latina en la globalización nos presenta un tiempo de transformaciones, con luces y sombras. Diversos indicadores señalan que la región se encuentra *ad portas* de una década que podría ser decisiva para su futuro. En el plano político, los procesos electorales y la democracia representativa son, desde hace más de 25 años, una costumbre y no una excepción y la identificación de la ciudadanía con los usos democráticos importante, incrementándose su respaldo social. En cuanto a los factores económicos, desde el año 2003 el crecimiento resulta indudable –beneficiándose del precio de las materias primas en el mercado internacional y de sus recursos energéticos– convirtiendo el último lustro (2003-2007) en el llamado *quinquenio virtuoso*. La Gran Recesión –la crisis económica mundial– ha tenido un impacto mitigado en la región lo que induce al optimismo. Hay aquí –dos premisas básicas– en la política exterior hemisférica norteamericana que vincula el crecimiento económico, democracia y derechos humanos.

Frente a estas luces, algunos contrapuntos. A pesar de ese crecimiento, América Latina continúa siendo la zona del planeta con los peores índices de distribución de la riqueza y los ingresos acentuándose una desigualdad que disgrega el tejido de comunidad, profundiza la exclusión, rompe la cohesión social e hipoteca la estabilidad interna y el futuro de sus ciudadanos. Una realidad agravada, en muchos casos, por la falta de calidad democrática de las instituciones o, peor aún, por la debilidad o ausencia del Estado. Un rasgo especialmente presente en Centroamérica y el Caribe. Ambos elementos –exclusión y desestructuración junto a la crisis de gobernanza–, conforman elementos de una geopolítica latinoamericana donde sobresalen las nuevas amenazas y desafíos que enfrenta la región, con impacto sobre las relaciones con Estados Unidos: flujos migratorios masivos descontrolados, delincuencia y crimen organizado, corrupción y narcotráfico en manos de redes mafiosas.

Redes mafiosas que cuestionan el funcionamiento del Estado, pasan a ocupar y controlar el espacio público y acaban infiltrándose en los propios mecanismos del poder político. Unas organizaciones, por cierto, con un carácter transnacional que logran tejer redes y vínculos más allá de los límites fronterizos y soberanías territoriales. Dos ejemplos merecen subrayarse. Por un lado, México donde el presidente Felipe Calderón, ha hecho de la lucha contra el narcotráfico –a través del empleo de las Fuerzas Armadas– el factor fundador o constituyente de su mandato. El resultado de ese compromiso será clave para todo el ámbito centroamericano que necesita, sin duda, el concurso y colaboración de Washington tanto en el ámbito represivo propiamente, como también en estrategias preventivas y actuaciones decididas interviniendo sobre redes de distribución, blanqueo de dinero o los aspectos que favorecen la demanda y consumo de las drogas desde su propio país.

El otro caso es Haití, en cuanto a que los problemas de quiebre institucional o gobernabilidad arrastrados tiempo atrás, la pobreza y la falta de recursos unido al terremoto que –el 12 de enero de 2010– devastó el país le colocan en una situación límite que amenaza –de proseguir– con desestabilizar parte de la cuenca caribeña. La perspectiva de que a la complicada realidad en Jamaica por la presencia activa del narcotráfico se añada Haití resultará dramática. Paralelamente es un desafío para la comunidad internacional en cuanto a su propia credibilidad y capacidad a la hora de concretar –y hacer viables– las políticas de cooperación, ayuda humanitaria, intervención ante catástrofes humanitarias y estabili-

dad de los países. Las últimas noticias del capítulo haitiano no permiten gran optimismo: el proceso electoral podría bloquearse ante las denuncias de fraude, la epidemia de cólera no logra detenerse mientras crece la violencia y rechazo hacia la presencia del despliegue de Naciones Unidas, Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En definitiva un conjunto de desafíos a los intereses y seguridad de Estados Unidos.

Conviene detenerse, asimismo, en un plano más político en torno al futuro de las relaciones hemisféricas. Aun cuando la democracia electoral –como advertíamos– acabó estableciéndose, no es menos cierto que –paralelamente– la región ha vivido y vive procesos políticos (neopopulismos, «revolución bolivariana» o la construcción del «socialismo del siglo XXI») o dinámicas sociales (indigenismo) que suponen un reto para las Administraciones norteamericanas provocando más de un dolor de cabeza por las consecuencias sobre sus intereses y para su capacidad de ejercer un liderazgo como el de antaño. Hay que recordar que proyectos como la «revolución bolivariana» o el «socialismo del siglo XXI» denuncian el modelo neoliberal, asumen una dinámica de confrontación con el «imperialismo yanqui» y plantean la refundación de sus Estados sobre la base del rechazo al sistema capitalista y la creación de nuevas realidades socioeconómicas radicalmente diferentes a aquél.

Unos países que, bajo el liderazgo de la Venezuela de Hugo Chávez, han conformado un grupo regional de poder: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), integrado por: Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y Venezuela al que se suma Petrocaribe. Desde esas dos plataformas –ALBA y Petrocaribe– en su enfrentamiento contra Estados Unidos son mucho más fuertes, corren menos riesgos y sus mensajes tienen una mayor repercusión internacional al actuar conjuntamente en lugar que de forma separada. Sea como fuere, el ALBA constituye un contrapoder a Washington lo que, de hecho, genera un pulso que no sería ajeno –esa rivalidad– a episodios como los vividos en Honduras o al debate interno que vive el gobierno del presidente Carlos Funes en El Salvador.

De la mano del ALBA –además– han hecho su entrada en América Latina dos actores extra continentales significativos. Por un lado, Irán –que encuentra en Venezuela respaldo a su programa nuclear– y, de otro, Rusia, a través de la venta de material militar a Caracas. Por cierto, no sólo Venezuela. Brasil se ha implicado, también, en los contactos con Irán. Rela-

ciones, en cualquier caso, sobre las que será imprescindible comprobar –a futuro– su grado de profundidad, alcance, progreso y cumplimiento. A día de hoy da la impresión de que, para Washington, esa presencia extra continental resulta más una preocupación que un grave problema. Y al hablar de la presencia de nuevos actores surge, también, China que afirma, a través de su penetración económica y comercial en América Latina, su condición de potencia global.

En esta vertiente política hay –no obstante– tres elementos que gravitarán considerablemente sobre las relaciones hemisféricas. En primer lugar, el tema de Cuba. En segundo, las dinámicas de cooperación e integración regional capaces de concretar estructuras latinoamericanas en detrimento del sistema interamericano y vinculadas a la concreción de los liderazgos de Brasil y México. Finalmente, habría que interrogarse sobre la existencia de un tiempo de «emancipación» latinoamericano.

El tema de Cuba determinará –sin duda alguna– la agenda hemisférica. En los dos últimos años casi todos los países latinoamericanos han incluido esta cuestión en su relación con Estados Unidos, convirtiéndolo en un termómetro que marque la confianza para un nuevo tiempo. Esa solidaridad regional proviene no sólo de los miembros del ALBA sino de países como México y Brasil que han favorecido la integración de Cuba en organismos regionales –diciembre de 2008– al ser admitida en el Grupo de Río y Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC), han reclamado su reintegración en la Organización de Estados Americanos (OEA) e intensificado las visitas institucionales a La Habana.

Por su parte, el presidente Barack Obama ha buscado –al comienzo de su mandato– desbloquear la relación con Cuba ya sea para superar una realidad que dura más de 50 años como para mejorar la relación con América Latina en su conjunto. La preocupación en torno a un colapso económico-social de la Isla influye esa política de Washington. En abril de 2009, durante la Cumbre de las Américas, en Trinidad y Tobago, anunciaba su intención de una nueva dirección en las relaciones Estados Unidos-Cuba donde el embargo no era ya la única política al tiempo que esbozaba la idea de poder favorecer una transición controlada hacia la democracia. La rígida posición de los Castro y los nulos avances en materia de democratización, impiden los progresos. La reciente liberación de algunos presos políticos, con participación de la iglesia cubana y la diplomacia española, puede abrir un nuevo escenario en el acercamiento bilateral, aunque resulta complicado aventurar –por el momento– mayo-

res hipótesis. Por otra parte, para poder apreciar en sus justos términos el marco cubano-norteamericano no puede ignorarse la influencia de Hugo Chávez sobre Raúl Castro.

De todos modos, dos factores pesan sobre el futuro de la política de Washington. En primer lugar, da la impresión que habrá que esperar a la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011, para comprobar la existencia o no de proyectos de reforma económica, social y política y, por tanto, en materia de derechos humanos en la Isla, que permitan una agenda de trabajo amplia y profunda entre La Habana-Washington. Por otra, las elecciones legislativas norteamericanas, noviembre 2010, no excesivamente favorables a Obama podrán tener su reflejo en el capítulo cubano y, quizá, sobre su política latinoamericana.

En cuanto a los procesos de cooperación e integración, cabe recordar como son instrumentos que acentúan el margen de maniobra de concertación latinoamericana –de una personalidad política propia de lo latinoamericano– con el telón de fondo de una progresiva pérdida de protagonismo de Washington. Quizá resulte una cita un tanto a trasmano, pero su dimensión significativa es evidente. En enero de 2006, el entonces presidente Kirchner sentenciaba ante las Cámaras Legislativas de Brasil –junto a Lula– que:

«Se terminó la idea de una América del Sur cenicienta del mundo, no queremos ser el patio trasero, queremos ser parte activa de la construcción de los nuevos tiempos que nos esperan.»

En el caso de América del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha logrado afrontar crisis como las de Bolivia –15 septiembre de 2008 en la llamada «Declaración de Santiago»– o las de Ecuador –30 septiembre de 2010– resolviéndolas por sí misma, defendiendo de manera unánime la legalidad democrática de los poderes constituidos y rechazando los intentos desestabilizadores, a través de posiciones y decisiones al margen de Estados Unidos o la intervención de la OEA. En el caso de Ecuador la respuesta de los mandatarios de UNASUR en Buenos Aires al levantamiento policial contra Rafael Correa resultó inmediata y contundente. Algo similar, en otro contexto, se puede decir en torno al golpe de Estado de Honduras donde el presidente Porfirio Lobo, sigue sin ser reconocido por una parte significativa de la comunidad americana.

Es decir, conflictos o crisis que antes se solucionaban en el contexto del sistema interamericano, hemisférico, ahora lo hacen en un espacio

latinoamericano. Más aún. En febrero de 2010 en la Cumbre de la CALC –celebrada en Cancún– se han puesto las bases para la conformación de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños con posibilidades de convertirse en la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe, con todos los actores de la zona, sin Estados Unidos ni Canadá y que marcaría diferencias con la OEA. En ese encuentro de Cancún se logró alcanzar un acuerdo entre Ecuador y Colombia, con vistas a normalizar sus relaciones después del incidente armado de febrero de 2008. La CALC –un avance muy significativo en la integración regional– dependerá –asimismo– de la capacidad de liderazgo que ejerzan México y Brasil así como de su propia concertación.

En el caso de Brasil su capacidad económica-comercial –todavía lastrada por la pobreza–, su peso demográfico, la enormidad de su territorio, con acceso a los recursos naturales y fuentes energéticas, las potencialidades representadas por la Amazonia, su capacidad de interlocución política –caso de la Cumbre de la CALP celebrada en Costa do Sauípe en diciembre de 2008– así como su proyección mundial, en el marco de una nueva diplomacia Sur-Sur o de implicación con las potencias emergentes: China, India, Suráfrica con aspiraciones de integrar el club de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, son factores que apuntan al fortalecimiento de su papel como actor privilegiado en Suramérica intentándolo, también, a escala mundial. Un proceso de liderazgo que deberá confirmarse, haciendo frente a oposiciones de diverso orden.

Esta orientación en cuanto a un sistema latinoamericano y caribeño, unido a las dimensiones de liderazgo brasileño y mexicano, junto a una mejor realidad económica, a la capacidad de afrontar sus propios problemas, nos ofrece una América Latina que desea tomar las riendas de sus destinos. En el momento en que la región inicia la celebración de los bicentenarios de las independencias, e influido por ese espíritu, una suerte de «segunda emancipación» –en este caso, frente a Estados Unidos y Canadá– parece anidar en el continente. Un derecho a ser escuchado, a opinar en plano de absoluta igualdad y de que su opinión sea respetada. Ciertamente esas señales resultan aún prematuras y difusas.

Entender lo latinoamericano como un todo homogéneo y con criterios unitarios, no sólo es un error sino una manipulación intelectual y un desconocimiento de la realidad. Las diferencias y disparidades entre sus miembros resultan notables. Ni los objetivos, intereses y proyecciones de Honduras y Brasil, son los mismos, ni las aspiraciones de México,

Argentina y Chile, por ejemplo, son equiparables con las de Guatemala o Costa Rica. No obstante si nos fijamos en dinámicas culturales, de pensamiento y reflexión intelectual veremos que existe una correspondencia entre aquéllas y ese deseo de ser un poder con derecho propio.

¿Cómo serán, en conclusión las relaciones Estados Unidos-América Latina? ¿Qué fue –más de un año después– del espíritu de Trinidad y Tobago? ¿Podrá un nuevo tiempo favorecer los cambios que Cuba necesita y la comunidad internacional reclama? ¿Logrará constituirse un liderazgo regional brasileño y mexicano? ¿Veremos conformarse una instancia de concertación latinoamericana capaz de desplazar a la OEA? Todo parece indicar que aquel optimismo se ha ido diluyendo sin que las declaraciones se hayan visto confirmadas posteriormente en los hechos y las políticas. La agenda propositiva del presidente Barack Obama –caso de Cuba, por ejemplo– no ha encontrado respuestas constructivas por la parte latinoamericana que, además, se ha sentido contrariada por temas como la activación de las bases militares norteamericanas en Colombia, reflejo de otros tiempos, así como por la postura de Washington ante la deposición de Zelaya en Honduras. La complejidad caracterizará unas relaciones sometidas a las condiciones de la nueva geopolítica latinoamericana así como a las interrogantes aún abiertas.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. PEDRO MARTÍNEZ LILLO

*Profesor de Historia Contemporánea
en la Universidad Autónoma de Madrid.*

Coordinador: D. JUAN PABLO ESTRADA MADARIAGA

Capitán de navío y profesor del CESEDEN.

Vocales: D. JAVIER MARÍA DONÉZAR DÍEZ DE ULZURRUN

*Catedrático de Historia Contemporánea
en la Universidad Autónoma de Madrid.*

D. CARLOS MALAMUD RIKLES

*Catedrático de Historia en la Universidad Nacional de Educación
a Distancia e investigador principal para América Latina
del Real Instituto Elcano.*

D.^a CARLOTA GARCÍA ENCINA

Investigadora del Real Instituto Elcano.

D. JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO

*Profesor titular de Relaciones Internacionales
y director del Instituto Universitario de Cooperación
al Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid.*

D. EMILIO SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ

*Coronel del Ejército de Tierra
y jefe del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales
de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas del CESEDEN.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

ABSTRACT

Addressing the future of the relationships between Latin America and the United States involves understanding and interpreting the factors that determine and explain the context of hemispheric links and the challenges they are facing. To address the future of these relations a Working Group chaired by Pedro Martínez Lillo, Professor of Contemporary History at the Autonomous University of Madrid was set up, integrated by a group of experts on the subject, also coming from different disciplines and areas of knowledge and different professional activities.

The work is structured around five chapters. In the first one, Javier Díez de Ulzurrun Donezan, Professor of Contemporary History at the Autonomous University of Madrid, describes, with an historical approach, a global perspective of the relationships between Latin America and the United States from 1900 to 1990, stressing on the continuities and changes within this period, with the keys to understand the hard and complex framework of these relationships. In the second chapter, Carlos Malamud, Professor of History at the UNED and Principal Investigator for Latin America at the Elcano Royal Institute, presents what will be a key factor of the new time in the hemisphere: the reality of Cuba and the Bolivarian movement.

The most directly related factors to security, geo-strategy and geopolitics, in its multiple sub-areas and approaches, as well as the main threats, are addressed, in third place, by the Army Colonel Emilio Sánchez de Rojas Díaz, Head of Strategy and International Relations Department at the ESFAS (CESEDEN). José Ángel Sotillo, Professor of International Relations at the Complutense University and Director of the Institute for Development and Cooperation, studies a new security agenda that has

to face the new scenarios and hemispheric challenges in the framework of inter-American relations.

Finally, Carlota García Encina, Investigator at the Elcano Royal Institute, examines in detail the impact of the earthquake that struck Haiti in January 12, 2010, and the consequences for the stability of the country and for the whole Caribbean area; a country, moreover, where the international presence, Spanish included, through the United Nations mission, has been remarkable and has required additional effort from the international community as a deep cooperation policy. In this scenario, the emergence of a cholera epidemic and the electoral process that has occurred recently, are also key pieces to plan the future.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
UNA MIRADA GLOBAL A LAS RELACIONES DE LATINOAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS ENTRE LOS AÑOS 1945 A 1990.....	23
Un trazado histórico de la política exterior de Estados Unidos con Latinoamérica entre los años 1900 y 1945.....	27
Latinoamérica y sus relaciones con la nueva superpotencia mundial, años 1945-1960.....	34
Entre las vías nacionalistas del socialismo y las vías nacionalistas del capitalismo, años 1960-1980.....	50
Los nuevos rumbos hacia la democracia, años 1980-1990.....	59
<i>Capítulo segundo</i>	
CUBA Y EL MOVIMIENTO BOLIVARIANO EN LA SIEMPRE DIFÍCIL RELACIÓN DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS.....	67
El estado de la relación bilateral Cuba-Estados Unidos.....	72
La relación Cuba-Venezuela y Cuba-ALBA.....	85
Los esfuerzo latinoamericanos por poner a Cuba en el centro de la agenda de su relación con Estados Unidos.....	91
¿Es posible una OEA sin Estados Unidos y Canadá pero con Cuba?	97
Conclusiones.....	100

SEGURIDAD, GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA. ¿HA CAMBIADO LA GEOPOLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA?.....	103
¿Es necesario un nuevo estudio geopolítico sobre América Latina?	108
¿Cómo es América Latina?.....	111
¿Cómo ve Estados Unidos a América Latina?.....	114
¿Qué ha cambiado realmente en la geopolítica de Estados Unidos en relación con América Latina?.....	116
México, América Central y el Caribe.....	120
Control del canal de Panamá.....	121
México: fuerte pero con problemas serios.....	122
El Cono Sur: Brasil de potencia regional a actor global.....	125
¿Juega el Brasil del siglo XXI a ser la Argentina del siglo XX?.....	125
La geopolítica de los recursos en América Latina.....	130
La región andina.....	132
¿Una geopolítica de la cocaína?.....	132
¿Cómo ve América Latina a Estados Unidos?.....	135
¿Cómo se ve América Latina a sí misma en el futuro?.....	139
Las relaciones América Latina con Estados Unidos una perspectiva	140

Capítulo cuarto

RELACIONES INTERAMERICANAS: UNA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD ANTE ESCENARIOS Y AMENAZAS HEMISFÉRICAS...	143
Introducción. Presentación y objetivos.....	145
La redefinición de los conflictos internacionales.....	147
La seguridad en el escenario de las nuevas relaciones interamericanas.....	150
Redefiniendo la seguridad interamericana ante las amenazas hemisféricas en un escenario global. Viejas y nuevas amenazas: un diagnóstico complejo.....	156
La resolución de conflictos en el sistema interamericano.....	181
Hacia la seguridad humana.....	185
España, la Unión Europea y las amenazas a la seguridad en las Américas.....	187

Capítulo quinto

Página

HAITÍ: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN PAÍS. EL NUEVO ESCENARIO TRAS LA INTERVENCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	193
Introducción.....	195
El terremoto y la ayuda internacional.....	196
El compromiso de América Latina.....	200
República Dominicana.....	202
La Misión de Naciones Unidas.....	204
Reconstruir un país.....	207
España en Haití.....	214
Las elecciones.....	218
Conclusiones.....	221
CONCLUSIONES.....	227
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	239
ABSTRACT.....	241
ÍNDICE.....	243

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia)
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
- *4. Cinco sociólogos de interés militar
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92)
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés)
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)
- *15. La crisis de los Balcanes
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés)
- *18. Las misiones de paz de la ONU
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte

23. Quinta Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999)
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
- *39. V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000)
43. Rusia: conflictos y perspectivas
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001)
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002)
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio Ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea
72. El vínculo trasatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005)
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la política europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006)
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. Equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad

93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante las actuales retroestratégicas
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea
105. La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la Polemología
112. La violencia en el siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía

- 115.** Evolución del concepto de interés nacional
- 116.** Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
- 117.** La importancia geostratégica de África Subsahariana
- 118.** El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
- 119.** Seguridad nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
- 120.** Las armas NBQ-R como armas de terror

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.