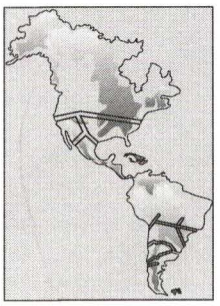
POLITICAS DE EE.UU. HACIA LA REGION LOGICA, PRIORIDADES Y ESTABILIDAD.

Fernando THAUBY García *



Introducción.

En nuestra región, las reacciones ante las iniciativas políticas, económicas y militares de los EE.UU. hacia Latinoamérica, suelen transitar desde las ilusiones y el entusiasmo (*1. White House Report, 1995.*) a la frustración y las recriminaciones (*2. Notas de Prensa.*) en lapsos temporales breves, y el abandono o la alteración substancial de dichas iniciativas suele ser interpretada como una manifestación de inconsistencia ética y volubilidad política, de parte de los sucesivos gobiernos de ese país.

Este trabajo pretende mostrar como la política exterior de los EE.UU. sigue una línea conceptual fundada en decisiones políticas muy estables, referidas a las zonas que albergan sus intereses nacionales vitales, decisiones que configuran las bases y el marco de referencia para sus estrategias internacionales. Y que la aparente inconsecuencia de sus políticas hacia Latinoamérica es en realidad, un efecto colateral de dichas dicisiones, en una región estratégicamente marginal.

Para la promoción de sus intereses nacionales prioritarios, situados en general en el Hemisferio Norte, EE.UU. actúa con arreglo a políticas de Estado -que trascienden a las Administraciones- priorizando la integridad y la estabilidad del sistema internacional con centro de gravedad en Europa.

Los intereses en países ubicados en general en el Hemisferio Sur son valorizados como de menor entidad, y en ellos los sucesivos gobiernos de los EE.UU. privilegian las necesidades de corto plazo de sus propias políticas domésticas o la consistencia de su gestión política en su zona de intereses prioritarios.

Las conclusiones de este trabajo deberían llevarnos a una comprensión más objetiva y realista de la relación entre nuestros países con EE.UU. y a enfrentarla asumiendo nuestra condición de socios temporales y circunstanciales, con las consecuencias y oportunidades que ello implica.

1. Participación o Aislacionismo.

La situación internacional al término de la II Guerra Mundial forzó a los EE.UU. a abandonar su aislamiento y a asumir el liderazgo y el financiamiento de un sistema defensivo internacional. Este sistema se organizó en base a una estrategia cuyo objetivo fue el control de Eurasia.

Durante la década de los años '20 y '30, el sentimiento predominante en la población norteamericana fue de unifor-

* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor. Profesor - Investigador de la Academia de Guerra Naval. Preclaro Colaborador, desde 1990.

me rechazo hacia la participación de su país en los asuntos internacionales, particularmente europeos.

Su reluctante y tardía participación en la I Guerra Mundial fue seguida, a su término, de un intento de retracción a la situación de aislamiento de preguerra, el que se prolongó hasta la década de los años '40, en que las circunstancias internacionales fueron imponiendo a sus sucesivos Gobiernos una mayor participación internacional, más acorde al nivel de Poder Nacional alcanzado.

La participación protagónica de los EE.UU. en la II Guerra Mundial, la decadencia económica y política de las Potencias Coloniales Europeas y el surgimiento de un rival ideológico de magnitud comparable al recién derrotado nazismo, -el socialismo marxista-, hizo evidente la inevitable oportunidad y necesidad para EE.UU. de asumir el liderazgo de Occidente.

El lugar desde donde se generaba la nueva amenaza ideológica y militar se ubicaba geográficamente en el corazón del continente Eurasiático, en Rusia y China, por lo que el sistema defensivo occidental, liderado por EE.UU., debía obligatoriamente materializarse teniendo a Eurasia como objetivo.

2. Una geopolítica para EE.UU.

Al término de la II Guerra Mundial y enfrentados a la situación política descrita, para EE.UU. fue necesario diseñar una estrategia que diera objetivos y dirección a las actividades tendientes a dar forma a este cerco, estrategia que se organizó a partir de la escuela geopolítica de Spykman (*3. Spykman, 1944.*), cuya influencia es claramente identificable y constituye la base subyacente de las estrategias exteriores norteamericanas.

Los medios intelectuales norteamericanos suelen desconocer y rechazar la validez de las interpretaciones geopolíticas del comportamiento internacional de su país, rechazo que se basaría en el repudio moral al uso que hiciera el nazismo de esta ciencia (*4. Bartlett y Holman, 1990*).

Sin embargo, los planteamientos desarrollados en la década de los años '30 por el autor norteamericano Nicholas Spykman, profesor de la Universidad de Yale, son intensamente coincidentes con la forma que han adoptado las sucesivas estrategias norteamericanas respecto a Eurasia.

Spykman (Spykman, 1944) corrigiendo la propuesta del inglés Mackinder (*5. Mackinder, 1943.*) indica que el aserto de Mackinder de "Quien controla Europa Oriental controla el Heartland; quien controla el Heartland controla la Isla Mundial; quien controla la Isla Mundial controla el Mundo", es falso. Si debiera haber un eslogan para la política de poder en el Viejo Mundo, éste debe ser "*Quien controla el Rimland controla Eurasia; quien controla Eurasia controla los destinos del mundo.*"

En la visión de Spykman, el Rimland, -objeto central de la estrategia para el control mundial-, está conformado por Europa Occidental, Medio Oriente, la Península Arábiga, Irán, Turquía, India y Pakistán, Sudeste de Asia, parte de China, Corea, Japón y la parte costera de Rusia Oriental. La sola enumeración de estas regiones pone de evidencia el parentesco entre esa teoría geopolítica y los acuerdos y compromisos defensivos adquiridos y mantenidos por los sucesivos gobiernos norteamericanos durante la Guerra Fría (*6. Brzesinski, Zbigniew, 1994*).

Como la ubicación de cada país respecto a este Rimland es lo que determina su valor estratégico relativo, la adopción de una estrategia basada en esta escuela geopolítica determinó entonces la irrelevancia estratégica de nuestra región - excéntrica y distante - y orientó todos los esfuerzos políticos, militares y económicos de los EE.UU. principalmente hacia Europa Occidental, Japón, Medio Oriente y Sudeste de Asia (en adelante "sistema Transatlántico").

El valor estratégico de nuestra región continuará entonces siendo secundario mientras EE.UU. continúe aplicando cualquier estrategia nacional basada en esta visión geopolítica.

3. El Orden Mundial Transatlántico.

La sustentación política y económica del modelo estratégico adoptado por EE.UU. para organizar el sistema Transatlántico, se produjo en base a un ordenamiento político liberal democrático, un ordenamiento económico de libre comercio y un sistema de pactos militares.

La pos II Guerra Mundial produjo dos tipos de ordenamientos en el campo Occidental (7. Ikenberry, 1996.): un ordenamiento orientado a la contención de la Unión Soviética, basado en el equilibrio de poder, la disuasión nuclear y la competencia política e ideológica; y un ordenamiento político interno del sistema Transatlántico, que podría ser denominado "ordenamiento liberal democrático".

El orden democrático liberal de posguerra fue diseñado sobre la base de cuatro principios (*Ikenberry, 1996.*): 1.- Apertura económica, la cual idealmente tomaría la forma de un sistema general no discriminatorio de comercio e inversiones, la que sin embargo, por razones estratégicas, se redujo a Europa y Asia. 2.- Administración conjunta del orden político-económico de Occidente entendido éste como la gestión concertada entre los estados democráticos industrializados en vistas a mantener la estabilidad y progreso del conjunto. 3.- El tercer principio del orden liberal democrático sostenía que las reglas e instituciones económicas del mundo Occidental debían ser organizadas para apoyar el orden económico y la seguridad social interna de los socios. 4.- Afianzar los compromisos mediante la concertación de un conjunto de mecanismos institucionales de obediencia obligatoria.

Las estructuras orgánicas de seguridad requeridas para la contención de la URSS proporcionaron un aditivo extra para mantener unido al conjunto. En palabras de Lord Ismay, primer Secretario General de la OTAN, esa organización fue creada para mantener a los rusos "afuera", a los alemanes "abajo" y a los norteamericanos "adentro". El pacto americano-japonés jugó un papel equivalente.

4. Doble marginación de América Latina.

Durante la Guerra Fría, a la marginación estratégica impuesta por las circunstancias geoestratégicas indicadas anteriormente, se sumó la marginación política y económica, en parte elegidas éstas voluntariamente por los países de nuestra región -y particularmente por el nuestro- y en parte como consecuencia de la priorización de los esfuerzos y del empleo de los recursos de los EE.UU., en el afianzamiento del sistema Transatlántico.

La desvalorización estratégica de Latinoamérica determinó también una dimensión de prescindibilidad económica, por lo que no se hizo acreedora a un Plan Marshall como el que puso en marcha a las economías del sistema Transatlántico-Japón, ni a las ventajas comerciales, financieras y de inversión que se otorgaron posteriormente a Corea, Taiwan y en general al Sudeste de Asia.

Por su parte América Latina, incluyendo a nuestro país (*8. Bitar, 1995.*) bajo la inspiración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) eligió orientarse hacia políticas económicas que se alejaron de las filosofías económicas del sistema Transatlántico, y en el ámbito político se situó en una posición de cuestionamiento o rechazo del sistema político democrático liberal, llevando así a nuestro continente a una situación de doble desvinculación: en su posicionamiento geoestratégico y en su ordenamiento político-económico.

5. La estrategia de seguridad nacional norteamericana, pos Guerra Fría, continúa estructurada en torno al concepto del control del Rimland.

La concepción geopolítica de Spykman ha continuado presente en la construcción de la estrategia norteamericana pos Guerra Fría, desde sus primeros momentos, durante la Administración Bush, hasta los últimos documentos de la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Clinton.

La Administración Bush.

El documento "Defense Planning Guidance, for the Fiscal years 1994-1999" (*9. The New York Times, march 92.*) de la Administración Bush, que delinea las bases para la estrategia de supremacía mundial de los EE.UU., en la pos Guerra Fría, indica:

"*Objetivos de la Estrategia de Defensa*: Nuestro primer objetivo es prevenir el resurgimiento de un nuevo rival, ya sea en el territorio de la ex Unión Soviética o en cualquier otro lugar que plantee una amenaza como la que presentó anteriormente la Unión Soviética. Este es un aspecto dominante que destaca la nueva estrategia de defensa regional y requiere que nosotros tratemos de evitar que cualquier potencia hostil domine una región cuyos recursos podrían, bajo un control consolidado, ser suficientes para generar una influencia mundial. Estas regiones incluyen a Europa Occidental, Asia Oriental, el Territorio de la ex Unión Soviética y Asia Sudoriental".

Respecto a la estrategia para controlar estas eventuales amenazas, indica:

"la *OTAN* continúa proporcionando la base indispensable para un ambiente de seguridad estable en Europa. Por lo tanto, es de importancia fundamental mantener a la OTAN como el instrumento principal de la defensa y seguridad occidental, así como también el puente para la influencia y participación estadounidense en los asuntos de seguridad de Europa. Así como los EE.UU. apoyan el propósito de una integración europea, debemos buscar la forma de prevenir el surgimiento de acuerdos de seguridad solamente europeos, los cuales podrían debilitar a la OTAN, especialmente a la estructura del comando unificado de la Alianza".

"En el Medio Oriente y Asia Sudoccidental, nuestro objetivo global es continuar siendo la potencia exterior predominante en la región y mantener el acceso de los EE.UU. y Occidente al petróleo de la región ..."deberíamos disuadir las aspiraciones hegemónicas de India sobre los otros estados en el Sur de Asia y en el Océano Indico..."

..."La defensa de *Corea* probablemente permanece como una de las principales contingencias regionales de mayor demanda. Asia ... para apoyar las relaciones políticas y económicas vitales que poseemos a lo largo del contorno del Pacífico, debemos mantener nuestra condición de potencia militar de primera magnitud en el área".

En esta enumeración de objetivos en el Rimland de Eurasia, se visualiza que para la administración Bush, la concepción de su estrategia nacional estaba basada en la conceptualización de Spykman: "*Quien controla el Rimland controla Eurasia y quien controla Eurasia, controla el mundo*".

La Administración Clinton.

Por su parte, la Administración Clinton, de diferente orientación política que la anterior, definió su estrategia de "Compromiso y Expansión" (*10. Clinton, 1994.*) a partir de los mismos supuestos geopolíticos anteriores, materializados en un "compromiso" con los países claves, "expandido" ahora para incorporar a la Alianza Atlántica a los países emergentes de la disolución del Imperio Soviético, y en las mismas ideas-fuerza:

Control norteamericano de la OTAN, estabilización de Rusia, expansión de la OTAN hacia los ex satélites soviéticos, presencia militar en Medio Oriente, supremacía en Asia Oriental y Sudeste de Asia.

Vigencia de la estrategia.

Es entonces evidente que la estrategia de dominación mundial de los EE.UU., pos Guerra Fría continúa basada en su posi-

cionamiento militar, político y económico en los países que conforman el Rimland de Eurasia, en vista a controlar los eventos que puedan surgir en él.

La estabilidad de este sistema es también la prioridad más alta de la componente diplomática de la estrategia de seguridad nacional de los EE.UU.

6. Proyectos políticos norteamericanos hacia América Latina, pos Guerra Fría.

Los dos proyectos políticos globales norteamericanos pos Guerra Fría, presentan una componente hacia Latinoamérica que busca principalmente reducir las interferencias que su inestabilidad política podría generar; imponerle conductas "políticamente correctas", y mantenerla en una situación de reserva en vista a la futura ampliación de su espacio geopolítico y económico.

Proyecto Bush.

Por encargo del entonces Presidente Bush, de los EE.UU., el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Defensa Nacional (*11. Johnson, 1992.*) efectuó un estudio para determinar los intereses de los EE.UU. en América Latina en la pos Guerra Fría, el que diagnosticó:

- El peligro principal para los EE.UU., en un sentido amplio, es el de la pérdida de competitividad en un mundo en rápido cambio. Para tener éxito en este escenario, ese país requiere ampliar su base económica y geopolítica, para lo cual América Latina es un candidato.
- La proximidad geográfica y la creciente interrelación impiden a EE.UU. escaparse del hemisferio, aunque lo desee. En este aspecto el problema del crecimiento demográfico genera una grave amenaza de incremento de la inmigración.
- La necesidad económica, la evolución social, el cambio generacional y la dura experiencia empujan a América Latina a estrechar sus relaciones con EE.UU.

El estudio recomienda que la definición de amenazas sea ampliada para incluir otras dimensiones significativas de la relación, tales como las políticas, económicas, sociales y tecnológicas.

- En cuanto a la acción diplomática, indica que en la historia de las relaciones entre EE.UU. y América Latina, en términos de prioridad, la región aparece, en el caso peor, como una distracción irrelevante y problemática, y en el mejor, un campo de enfrentamiento ocasional en la mucho más importante batalla Este-Weste. Esta visión norteamericana habría sido producto tanto de las dimensiones colosales de los problemas como al tipo de políticas adoptadas por los gobiernos de los países.
- Concluye que como resultado de lo anterior, la política de los EE.UU. hacia la región ha tendido a ser defensiva y negativa, orientada casi exclusivamente a mantener controlada la inestabilidad, a defender un limitado número de intereses norteamericanos concretos, y negar ventajas al bloque soviético.

Propone que la política anterior debería ser reemplazada ya que "el término de la Guerra Fría y la nueva situación mundial que enfrenta EE.UU. nos impulsan fuertemente a actualizar completamente nuestras actitudes y a diseñar políticas nuevas, amplias y apropiadamente alertas hacia la región".

El Proyecto Clinton-Perry.

Por su parte la Administración Clinton, en su Estrategia de Seguridad Nacional, de "Compromiso y Expansión" (Clinton, 1994), se plantea tres objetivos: Un objetivo militar -Respaldar creíblemente nuestra seguridad con fuerzas militares listas para combatir-; Un objetivo económico -Apoyar la revitalización económica estadounidense-; y un objetivo político -promover la democracia en el exterior-.

Omitiré referirme a las políticas de reestructuración de las Fuerzas Militares, dejando constancia que la estrategia militar confirma la orientación Transatlántica de sus políticas estableciendo que "de acuerdo a

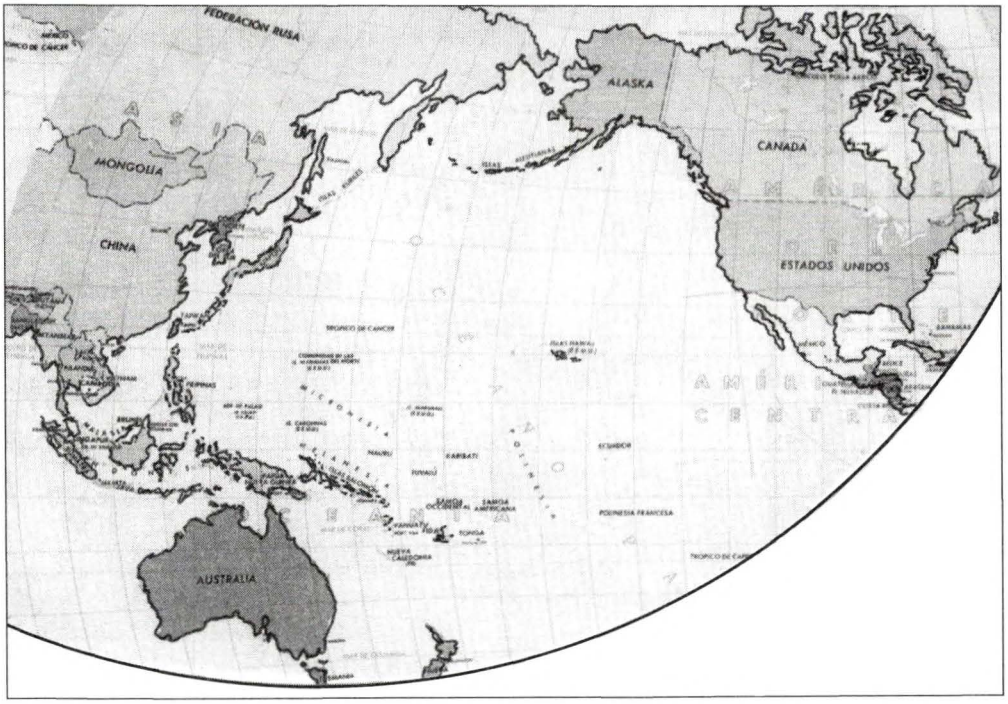
nuestras necesidades de seguridad, el grueso de la presencia de fuerzas en ultramar es desplegado en Europa Occidental, Japón, Corea del Sur y otras con capacidades menores en algunos lugares del Pacífico, Medio Oriente y Sudeste Asiático y América Latina" (*12. Shalikashvili, 1995*).

En cuanto a la expansión de la democracia, se puede apreciar que el centro de gravedad del esfuerzo está en Rusia y Europa Central y Oriental (Clinton, 1994) y en segunda prioridad en la Cuenca del Caribe,[1] sin perjuicio de que la existencia de un régimen democráticamente más o menos presentable será exigido como un "principio" a todos los países, al mismo nivel de la exigencia de no involucrarse en la proliferación de armas nucleares, químicas y bacteriológicas, de no incursionar en la tecnología de misiles, de combatir al terrorismo, de unirse al combate al narcotráfico y otras políticas funcionales a la política global de los EE.UU.

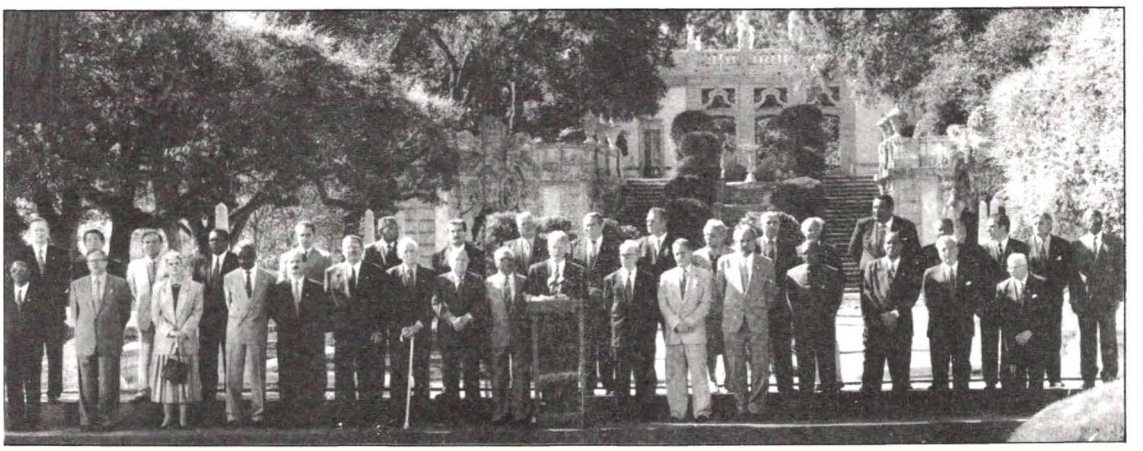
Dentro del paquete revitalizador de la economía, se situó al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), respecto al cual se expresa: "El 3 de diciembre el Presidente Clinton firmó el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) el cual crea una zona de libre comercio entre EE.UU., Canadá y México. NAFTA creará más de 200.000 empleos estadounidenses y aumentará la capacidad de México para cooperar con nuestro país en varios asuntos que cruzan nuestra frontera de 2.000 millas, incluyendo el medio ambiente, tráfico de narcóticos e inmigración ilegal".

7. Evolución de la Iniciativa Clinton-Perry.

La Administración Clinton, dentro de su esquema de primacía mundial, diseñó una estrategia especial para Latinoamérica e inició su implementación con gran brío, el que a poco andar, enfrentado a necesidades de política doméstica, decayó hasta detenerse



1 Clinton, William. Compromiso y Expansión. "Promoviendo la democracia", páginas 32 y 33.



Presidentes y jefes de gobierno en Cumbre de las Américas, enero de 1995.

por completo y revertirse a una situación de confrontación parcial con algunos países y de desinterés hacia otros.

Puesta en marcha.

Las componentes de política económica y diplomática de esta estrategia regional conformaron la agenda de la Cumbre de las Américas, en Diciembre de 1994 (*13. White House Report, 1994.*), en la cual se propusieron como objetivos la expansión del NAFTA a Chile en 1996; se prometió la creación de una Zona de Libre Comercio de las Américas para el año 2005, y se promovieron compromisos tendientes a crear las condiciones políticas para poner en ejecución esos elementos de la estrategia norteamericana, todo con gran apoyo y entusiasmo de algunos países de América Latina.

La política de seguridad y la componente de cooperación militar, (*14. William Perry, 1995.*) de la estrategia norteamericana, fue informada a la región mediante la reunión ad-hoc de Ministros de Defensa, efectuada en Williamsburg, EE.UU. (*15. Perry, 1995.*), en julio de 1995, la que encontró apoyo latinoamericano en la mayoría de sus planteamientos y rechazo de algunos países a la inclusión de las FF.AA. a la lucha antidrogas (*16. Thauby, 1995.*) y al vaciamiento de las capacidades estratégicas de las FF.AA. sudamericanas a través de la aplicación de la ideología de la Seguridad Cooperativa (Toro Santa María, 1996).[2]

Decadencia.

A fines de ese mismo año y comienzos de 1996, (*17."El Mercurio", feb. 96.*) las presiones sindicales y proteccionistas dentro de los EE.UU. llevaron al colapso de las negociaciones para la expansión del NAFTA mediante la incorporación de Chile y todo este proceso de implementación de políticas económicas positivas inició su decadencia, hasta quedar detenido por completo. Los principales promotores y ejecutores norteamericanos del proyecto político comenzaron a abandonar sus puestos en el Gobierno, (*18. "El Mercurio" feb. 96.*) iniciándose un proceso inverso de diplomacia coercitiva.

Este proceso, destinado a reducir las presiones y a satisfacer demandas políticas internas, se inició con la invasión a Haití para

2 Toro S-M, Humberto: "Antecedentes para la Seguridad Hemisférica", Revista de Marina Nº 834, septiembre-octubre 1996.

controlar la amenaza del arribo de un número estimado en 40.000 inmigrantes de raza negra[3] y para intentar construir una situación democrática; siguió con la crisis del peso mexicano, y ya en plena campaña electoral continuó con el problema de la droga, (*19. "La Epoca", feb. 96.*) en el cual Colombia ocupó el centro, y culminó en el debate sobre la inmigración latina en los EE.UU.

William Perry.

Abandono.

En marzo de 1996 el Secretario de Defensa Perry efectuó una visita a algunos países de la región, cuyo sentido es posible encontrarlo sólo en el contexto eleccionario (*20. "El Mercurio", mar. 96.*) interno norteamericano, (*21. "El Mercurio", mar.96.*) ya que en ella no se adelantó nada, ni el visitante ofreció solución a problemas existentes y ya identificados.

El epitafio de la ofensiva política hacia América Latina iniciada por la Administración Clinton se dio en la forma de la ley Helms-Burton para agudizar el bloqueo a Cuba; la escalada norteamericana en su crisis con Colombia, y en el caso de nuestro país, con la ruda negativa del Secretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos J. Davidow en cuanto a responder por el envenenamiento de las uvas enviadas a ese país por exportadores chilenos, en un laboratorio gubernamental norteamericano.

La campaña electoral 1996.

Varios analistas norteamericanos (*22. Falcoff, 1996.*), (*23. Hakim. 1996.*) coinciden en que el interés principal de los EE.UU. se sitúa fuera de la región latinoamericana (*24. Tulchin, 1994.*) y que no habrá cambios fundamentales en las relaciones entre EE.UU. y América Latina cualquiera sea el resultado de la presente contienda electoral. Las políticas de ambos postulantes, W. Clinton y R. Dole, son básicamente las mismas respecto a los tres elementos fundamentales en la política de ese país hacia Latinoamérica y se refieren a aquellos elementos políticos originados en América Latina pero con consecuencias dentro de los EE.UU.: La certificación de los gobiernos regionales, por parte del gobierno de los EE.UU. respecto a su energía en el combate contra el tráfico de drogas; la ampliación del Tratado de Libre Comercio, y el tema de las relaciones con Cuba, todos elementos con resonancia electoral interna.

8. Diferencias entre México y el Caribe, y el Cono Sur.

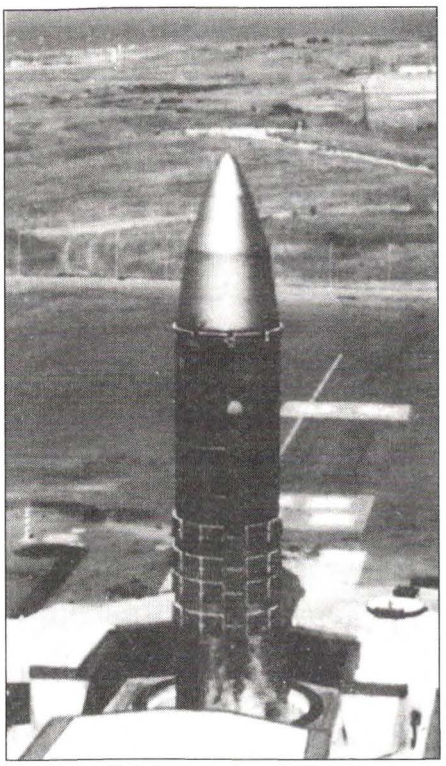
Las "nuevas amenazas" a la seguridad nacional de los EE.UU. son más peligrosas mientras más próximos a él se encuentren los países que las originan, y su prevención requiere un apreciable grado de intervención norteamericana en el manejo interno de esos países, por lo que los estados del Caribe y México (*25. Jarvis, 1991.*) están más expuestos a la intervención política, económica o militar, que los del Sur de Sudamérica, mucho más distantes.

Tres tipos de amenazas.

Las amenazas a la seguridad nacional norteamericana, identificadas por las dos administraciones norteamericanas pos Guerra Fría, se pueden agrupar en tres tipos generales: Los remanentes de las amenazas tradicionales; las nuevas amenazas al sistema Transatlántico, y las nuevas amenazas directas a los EE.UU.

Las primeras son las armas atómicas que

3 Esta situación contrasta con el trato dado a otros inmigrantes ilegales de raza blanca e idioma inglés. Desde 1987 hasta 1994, se dio visa a 71.000 inmigrantes irlandeses. De los 50.000 actualmente viviendo en Boston, 20.000 son ilegales. Situación similar ocurre en California, otros Estados de Nueva Inglaterra y en el Estado de Nueva York. Foreign Affaires. may-june 1996. pág. 7.



Cohete con cabeza nuclear.

permanecen en la ex Unión Soviética y en otros Estados, y el acceso a ciertas materias primas, fundamentalmente el petróleo (Jervis, 1991).

Las segundas incluyen la proliferación de armas nucleares, químicas y bacteriológicas y los vectores para su lanzamiento, la difusión de las tecnologías correspondientes, el terrorismo internacional, los desequilibrios de poder regionales, las actividades de los estados extremistas como Irán, Irak, Corea del Norte y Libia, el contrabando de armas, los nacionalismos extremos, como el caso de la ex Yugoslavia y la democratización y desmilitarización de los nuevos estados de Europa Oriental.

El tercer grupo incluye las amenazas directas a la sociedad norteamericana, tales como el flujo de inmigrantes ilegales, el deterioro del medio ambiente, la producción de drogas[4] y su exportación a EE.UU., el crecimiento poblacional y el flujo de refugiados.

Como se puede apreciar, este tercer grupo de amenazas[5] es más grave e intenso cuanto más próximo a las fronteras de los EE.UU. se encuentre su origen. A la inversa, llega a ser mínimo cuando el fenómeno se produce en países tan distantes como los del Cono Sur.

Detonadores e intervención.

Los detonadores de este tercer grupo de amenazas se encuentran en la anarquía política, la mala gestión económica, la corrupción, los desastres ecológicos, los conflictos sociales internos (Jarvis, 1991) y los conflictos entre países, cuya prevención y control fundamenta y justifica una acción directa de los EE.UU., -a su juicio legítima, ya que estaría actuando en defensa propia- cada vez que el gobierno correspondiente se muestre incapaz de hacerlo por sí mismo.

9. La lógica de la priorización de intereses.

Para su materialización, las políticas de los EE.UU. se priorizan según la importancia relativa de los intereses involucrados, y ante demandas simultáneas de atención, el asunto se resuelve dedicando el tiempo y las energías de los funcionarios gubernamentales norteamericanos a aquellos problemas cuyos efectos se relacionen más directamente con la seguridad nacional.

Cuatro prioridades.

En el caso de EE.UU. la primera prioridad corresponde a la evolución controlada de la situación política, económica y militar en Rusia y Europa Oriental. La segunda prioridad la tienen los intereses relacionados con la conservación del sistema Transatlántico y las políticas que aseguran la preeminencia

4 Hay quienes califican la droga y la existencia del régimen cubano como amenazas vitales: "Making the world safer for America". The Heritage Foundation, Issues '96, Candidate's Briefing Book, 1996.
5 Ver nota final "Issues '96. The Candidate's Briefing Book". The Heritage Foundation.

económica y el liderazgo político norteamericano. La tercera prioridad, es para los intereses políticos domésticos contingentes, relacionados con los temas electorales; promovidos por los medios o por grupos específicos de poder; empresas transnacionales; organizaciones no gubernamentales -religiosas, raciales, feministas, ecologistas/ ambientales- y partidos políticos.(*26. "El Mercurio", jul. 96.*).

La cuarta prioridad, los intereses de las regiones marginales en su relación con "los valores" norteamericanos o con intereses económicos o políticos que por definición están subordinados a los anteriores.

Ejemplos de priorización.

- La materialización de esta priorización se puede ejemplificar, en un caso de requerimiento de coherencia política global, con la política seguida por la Administración Clinton ante Argentina para la eliminación de su programa de misiles de largo alcance. La amenaza real a la seguridad nacional norteamericana es la que plantean las armas atómicas y los misiles en manos de los países de la ex Unión Soviética y los programas correspondientes de países como Irak, Libia, Pakistán, Irán y Corea.[6] Por su parte Argentina suscribió el tratado de Tlatelolco sobre armas nucleares y el acuerdo de Mendoza sobre armas químicas, por lo que hubiera bastado la supervisión del cumplimiento de ambos acuerdos para eliminar dichas amenazas. Sin embargo, la necesidad de coherencia de una política de aplicación general se impone sobre este caso particular y Argentina es obligada a cancelar su programa espacial y nuclear, con una gran pérdida económica. A Israel, ubicado en el área de interés prioritario se le permitió continuar sus programas.
- Un caso de priorización por necesidades estratégicas puede ser ejemplificado con el comportamiento norteamericano ante el conflicto de las Falkland. El gobierno norteamericano priorizó el apoyo al Reino Unido, socio de la Alianza Transatlántica cuya credibilidad militar era fundamental para la OTAN, y "dejó caer" a Argentina país igualmente aliado, pero en una alianza sin relevancia estratégica.
- Un ejemplo de priorización de las necesidades políticas domésticas es evidente en el caso NAFTA. Existiendo una contienda política interna a la vista (*27. Hakim, 1996.*), la estrategia de incorporación económica Latinoamérica es desplazada (*28. Robledo, 1996.*) y la promesa de ingreso de Chile al NAFTA es postergada sin fecha, ante la conveniencia de reducir las protestas de las organizaciones laborales cuyos miembros podrían ser afectados por la competencia.
- La derogación o relativización de una política regional, en beneficio de otra demanda política de más alta prioridad, se puede apreciar en el tratamiento del tema del tráfico de drogas, el que al transformarse en un elemento significativo de la pugna política doméstica lleva al gobierno de Clinton a incrementar la presión sobre Colombia hasta llegar a insinuarse la posibilidad de promover un golpe de estado en ese país, en directa oposición a la política de estabilidad (*29. "El Mercurio", oct. 95.*) democrática que esa misma administración venía promoviendo hacia la región.

La autoimagen de los EE.UU.

En ausencia de otros intereses de mayor prioridad, aquellos valores que dicen relación con la autoimagen de la sociedad norteamericana, tales como la promoción de la democracia, la libre empresa y los derechos humanos adquieren relevancia y llegan a manifestarse como intereses de grupos de poder, hasta ser nuevamente desplazados por alguno de los intereses concretos antes mencionados, lo que se hace sin ningún pro-

6 Esta opinión es compartida por los Republicanos. Issues '96: The Candidate's Briefing Book. "Defending America". The Heritage Foundation.

blema de conciencia política ya que su abandono obedece a la aplicación de una impecable lógica de interés nacional.[7]

10. Cono Sur. Entre la indiferencia y los celos.

Los elementos que determinaron la marginalidad estratégica de Latinoamérica a partir de las pos II Guerra Mundial siguen vigentes, con atenuaciones en algunos países del Cono Sur de Sudamérica.

Algunos elementos fundamentales de la relación EE.UU.-Cono Sur no han experimentado cambios: La marginalidad estratégica de Latinoamérica y particularmente de su Cono Sur, dentro del esquema político norteamericano sigue vigente, así como también continúa vigente la disposición de los EE.UU. para imponer su voluntad discrecional y unilateralmente[8] cuando estime que la protección de sus intereses en nuestra región así lo amerita.

Otros elementos sí han cambiado, creando algunas oportunidades nuevas: aceptación por parte nuestra, -de Chile y otros países del Cono Sur-, de los elementos políticos y económicos fundamentales del sistema Transatlántico: democracia liberal, economía abierta y sujeción a las reglas de comportamiento para la resolución negociada de los conflictos económicos y políticos, lo que abre la posibilidad de participar en el sistema internacional mundial, como miembro legítimo.[9]

Por otra parte, cierto incremento del valor económico potencial de la región, derivado de un mayor atractivo como mercado donde colocar las exportaciones de los países industrializados y un cierto potencial para recibir las inversiones norteamericanas, configuran un mayor interés económico relativo de nuestra región para sectores norteamericanos.

En sus líneas principales, este diagnóstico es compartido también por otros analistas académicos,[10] que suelen expresar los mismos conceptos en forma más directa: "The South American Common Market, Mercosur, wich is led by Brasil, and also includes Argentina, Paraguay and Uruguay, is rapidly developing a free trade area in South America, while seeking closer relations with the European Union and several of the APEC countries, including Japan. If NAFTA is nor expanded quickly to include Chile and subsequently Argentina, the U.S. may be sidelined from South America trade liberalization centered on Mercosur at the expense of American exports, jobs and U.S. leadership in that region of the Americas".

El incremento relativo de las opciones políticas y económicas de los países del Cono Sur, al existir las alternativas como el incremento del intercambio intrarregional en el contexto del Mercosur (Tulchin, 1994) y extrarregional, en el marco de APEC y la Unión Europea, incitan a ciertos grupos en EE.UU., para no dejarse desplazar de su sitial de influencia económica y política, sea por terceros países (UE. Japón, Corea, China) o que los países individualmente o como grupo aumenten su autonomía política.

Reflexiones finales.

Mientras continúe vigente en EE.UU. la actual aproximación conceptual para el diseño de sus estrategias para la supremacía mundial, nuestra región continuará careciendo de valor estratégico o político significativo.

Un cambio de este tipo podría producirse como resultado de la cesación -voluntaria o involuntaria- por parte de los EE.UU., del liderazgo del sistema de seguridad europeo, o por la adopción de una política más cercana al aislacionismo.

---

7 Walter, Vernon. Ex subdirector de la CIA. "Los secretos y olvidos. Hicimos una cantidad de cosas contra Pinochet". "El Mercurio", 19 de mayo de 1996.

8 Clinton, William. Compromiso y Expansión. "... debemos estar dispuestos a actuar unilateralmente cuando la mayoría de nuestros intereses nacionales directos estén en juego; en alianza y asociación, cuando nuestros intereses sean compartidos por otros; y multilateralmente cuando nuestros intereses sean comunes ...".

9 Jervis, Robert. "The Future of World Politics: will it resemble the past?". International Security. Winter 91-92 págs. 58-62.

10 The Heritage Foundation. "Issues '96: The Candidate's Briefing Book", 1966.

Las políticas exteriores de los EE.UU. son diseñadas para la protección de sus intereses nacionales prioritarios, es decir los relacionados con la ex Unión Soviética, Europa Oriental, China y la Alianza Atlántica; son concebidas en el contexto de sus compromisos e intereses globales; son de largo plazo, y de alta permanencia.

Las iniciativas políticas de más frecuente aplicación a nuestra región, son las promovidas por grupos de interés internos de los EE.UU., las que pueden alcanzar altos niveles de activismo durante períodos eleccionarios.

Las políticas gubernamentales de los EE.UU. para las regiones marginales tienen un carácter espasmódico y pueden ser alteradas, congeladas, activadas o desechadas de acuerdo a las necesidades de las políticas de más alta prioridad o de las necesidades electorales contingentes.[11]

La infracción, -por parte de un país ajeno al sistema Transatlántico-, de los lineamientos principales o generales de las políticas globales de EE.UU. puede ser objeto de acción coercitiva aunque ello implique derogar o contradecir iniciativas políticas regionales en aplicación.

La asimetría (*30. Robledo, 1996.*) en la relación de poder entre EE.UU. y cada país individual de Latinoamérica ha sido invocada como decisiva para esta relación. Sin negar completamente esta afirmación, es necesario tener en cuenta que la voluntad para ejercer el poder es función de:

La Naturaleza de la amenaza/interés.

Magnitud percibida de la amenaza/interés.

Facilidad o dificultad de hacer efectivo el uso del poder.

Es decir, en las regiones, países y circunstancias políticas donde el interés de los EE.UU. es pequeño, un grado de oposición relativamente reducido puede tener una alta rentabilidad en términos de autonomía nacional.

La voluntad de EE.UU. para imponer una política -ejercer su poder- no relacionados con sus intereses prioritarios tiene una significativa componente de variabilidad geográfica.

Los países más próximos a los EE.UU. están más propensos a recibir esas influencias, ya que los efectos de su comportamiento repercuten más directamente en su política interna.

A contrario sensu, los países más lejanos, cuyos comportamientos casi no son percibidos por la opinión pública norteamericana, excepto para grupos de intereses específicos, suscitan menor interés y podrían disponer de mayor autonomía, si así se lo propusieran y se organizaran para ello (Tulchin, 1994).

Un sistema hemisférico de seguridad basado en una "garantía" de los EE.UU. es impredecible en su comportamiento, ya que éste dependerá de la interacción entre las conveniencias políticas globales y domésticas de los EE.UU., en cada situación particular.

Relaciones estables entre el Cono Sur y los EE.UU. pueden surgir de iniciativas políticas de origen regional que, interpretando nuestros intereses y prioridades, cumplan a la vez tres requisitos:

- Se ajusten a los principios básicos del ordenamiento político liberal democrático.
- No contradigan o deterioren las políticas norteamericanas para la obtención de sus objetivos nacionales en sus áreas de interés prioritario.
- Tengan la estabilidad y persistencia necesaria para sobreponerse a la variabilidad del interés norteamericano.

11 Jenkins, Thomas, The Times. Estos "son los temas llamados coloquialmente "asuntos de boutique", que se sacan de los estantes del Consejo de Seguridad Nacional cuando se requieren para el consumo interno. Las boutiques de este año (1996) han sido Bosnia, Ulster e Irak. Cada una de ellas se puede abrir a la orden de un grupo de presión, pero si no muestran ganacias rápidas, las cortinas se cierran estrepitosamente". Reproducido por "El Mercurio", 5 septiembre de 1996.

BIBLIOGRAFIA

1 "Building a Partnership for Prosperity". "We, therefore, resolve to begin immediatly to construct the "Free Trade Area of the Americas" in which barriers to trade and investment will be progressively eliminated. We further resolve to conclude the negociation of the "Free Trade Area of the Americas" no later than 2.005 and ... ".

- Claudio Fuentes y Jaime Garreta. SER en el 2000/ FLACSO. "El Cono Sur y la Conferencia de Ministros de Defensa. Sugerencias de Políticas". "La reunión convocada por los EE.UU. se produce en el marco de la reformulación de algunos elementos básicos del relacionamiento de esa potencia con América Latina. En un contexto de globalización, EE.UU. pretende liderar un proceso de acercamiento multivariado hacia la región, que se está traduciendo en una serie de iniciativas de esta índole a partir de la Cumbre de (las Américas) Miami. Al respecto, la reunión continental de Ministros de Defensa no es un hecho aislado, sino que se enmarca dentro de una nueva lógica norteamericana hacia la región". Informe N° 1, julio de 1995.

2 "La Epoca": "El verdadero dilema del NAFTA". 19 de noviembre de 1995.
"El Mercurio": "Un NAFTA sin fuerzas", 3 de diciembre de 1995.
"El Mercurio": "América Latina es prioridad secundaria para Washington". Luis Muñoz Ahumada, 10 de febrero de 1996.
"El Mercurio": "A Qué vino Christopher ¿A Darle una Gira Exitosa al Candidato Clinton?", 22 de marzo de 1996.
"El Mercurio": "Washington carece de una Política Exterior Coherente". Reproducido de The Christian Science Monitor, 10 de junio de 1996.
"El Mercurio": "Campaña en EE.UU. relegó a Latinoamérica. Prioridades de Washington". 20 de julio de 1996.
"Latin American Newsletter": "Aumenta el resentimiento contra EE.UU". Informe Latinoamericano, 1 agosto 1996.

3 Spykman, Nicholas: "The Geography of Peace", New York, Hartcourt, Brace and Co., 1944.

4 Henry Bartlett & G. Holman: "Force Planning for the Post-Cold War World: What can we learn from Geopolitics". Naval War College, USA, 1990.

5 Mackinder, Sir Halford: "The Round World and the winning of the Peace", Foreign Affairs, july 1943.

6 Brzesinski, Zbigniew: "The premature partnership". Foreign Affairs, vol 73, N° 2, march-april 1994.

7 Ikenberry, John: "The Myth of Post-Cold War Chaos". Foreign Affaires, may-june 1996.

8 Bitar Ch. Sergio: "Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro". Editorial Pehuén, 1996. Capítulo I, Chile 1970, Retraso Económico y Desarrollo Político.

- Rodríguez E. José: "Crisis y Renovación de las Izquierdas". Cuarta Parte, "Los Chilenos". Panorama desde el sistema. Editorial Andrés Bello, 1995.

9 "The New York Times": "Defense Planning Guidance For the Fiscal Years 1994-1994", march 1992.

10 Clinton, William: "Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América". 1994-1995 "Compromiso y Expansión".

11 Johnson E. Stuart, Director Institute for National Strategic Studies, National Defense University: "Refining U.S. Interests in Latin América", 1992.

12 Shalikashvili, John, Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, EE.UU.: "Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de América", 1995.

13 White House Report on the Summit of the Américas. "Building a Partnership for Prosperity", Miami, USA, diciembre 9-11 de 1994.

14 Perry, William: "Estrategia de los Estados Unidos para la Seguridad de las Américas", octubre 11 de 1995.

15 Perry, William: "Discurso de clausura de la Reunión Ministerial de las Américas", Williamsburg, V^{a} EE.UU., julio 28, 1995.

16 Thauby, Fernando: "Williamsburg y la Seguridad Cooperativa", "La Nación", octubre 17 de 1995.

17 "El Mercurio": "América Latina es Prioridad Secundaria para Washington", 10 de febrero de 1996.

18 "El Mercurio", 3 de febrero de 1996: "Clinton y su descuido".

19 "La Epoca": "Christopher inicia gira por Latinoamérica", 24/2/96.
20 "El Mercurio": "A Qué vino Christopher ¿A Darle una Gira Exitosa al Candidato Clinton?", marzo 22 de 1996.
21 "El Mercurio": "Defensa y Cancillería Coordinan visita de Perry". marzo 12 de 1996.
22 Falcoff, Mark, American Enterprise Institute: "Descartan cambios en lazos de EE.UU. con América Latina", "El Mercurio", agosto 27 de 1996.
23 Hakim, Peter, Presidente de Diálogo Interamericano: "Campaña electoral en EE.UU. relegó a Latinoamérica". "El Mercurio", 20/6/96.
24 Tulchin S. Joseph: "Estados Unidos y América Latina en el Mundo, El cono Sur y las Transformaciones Globales". "Mientras EE.UU. tenga una perspectiva global sobre sus intereses, América Latina seguirá recibiendo relativamente poca atención y se le asignará una bajísima prioridad en el pensamiento de los encargados de la formulación de políticas en EE.UU.". Rojas y Smith editores, FLACSO, 1994.
25 Jervis, Robert: "The Future of World politics: will it resemble the past?". International Security Winter 91-
92 págs. 62 y 63. Nuevas amenazas: "A revolution or wide spread civil unrest in México could send large numbers of refugees across the border".
26 "El Mercurio": Editorial "Diplomacia de EE.UU." julio 30 de 1996.
27 Hakim, Peter: "Campaña en EE.UU. relegó a Latinoamérica". "Sólo persisten en la agenda el tema de Cuba, la inmigración y de las drogas". "El Mercurio", julio de 1996.
28 Robledo H. Marcos. "La asimetría". "La Epoca", 3 de agosto de 1996.
29 "El Mercurio". "EE.UU. diseñó doctrina de Seguridad para las Américas". Erika Luthers Gamboa: "Pablo Cabrera coincide con su planteamiento con Miguel Navarro y destaca el hecho de que ahora aca bada la Guerra Fría, vivimos en un mundo unipolar. La diferencia es que es una unipolaridad benevolente, no hay un aspecto coercitivo", octubre 22 de 1995.
30 Robledo H. Marcos. "La Asimetría". La Epoca, 3 de agosto de 1996.