

Las relaciones EEUU-Latinoamérica tras el 11 S

Ángel Pérez González

El mundo latinoamericano se ha visto profundamente afectado por los atentados terroristas del 11 de septiembre. Los efectos sobre la economía, la seguridad y la relación con los EEUU, ponen de relieve la facilidad con que un sistema globalizado de interrelaciones permite transferir riesgos y amenazas de un lugar a otro del planeta. Economía y seguridad se han convertido en ámbitos cada vez más dependientes de los fenómenos transnacionales.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han afectado profundamente al mundo latinoamericano. La economía, la seguridad y las relaciones con los Estados Unidos (EEUU) han sufrido sus consecuencias, que pueden ser analizadas con la perspectiva que otorgan los meses transcurridos desde entonces. Los efectos sobre los tres ámbitos citados de la realidad de Latinoamérica ponen de relieve la facilidad con que un sistema globalizado de interrelaciones permite transferir riesgos y amenazas de un lugar a otro del planeta. La lejanía o la relativa marginalidad geopolítica no han sido suficientes para resguardar este espacio de tensiones exteriores que, en principio, no

deberían afectar a la dinámica interna latinoamericana.

La razón es sencilla, tanto la economía como la seguridad se han convertido en ámbitos cada vez menos dependientes de los estados, afectados por fenómenos transnacionales, como el terrorismo, el narcotráfico o la corrupción, que aprovechan cualquier resquicio, en cualquier lugar del planeta para crear bases de acción desde donde actuar allí donde la delincuencia internacional lo crea oportuno.

Un espacio geográfico fuera de control estatal es inmediatamente utilizado para generar redes de este género que, además, son capaces de manipular reclamaciones sociales, étnicas o nacionalistas que garanticen legitimidad política en un mundo confuso o, en el peor de los casos, les permitan maniobrar durante largos períodos de tiempo sin grandes molestias.

La debilidad de los estados y de las economías latinoamericanas convierten a la región en seria candidata a sufrir tanto los efectos indirectos del nuevo orden mundial como las tensiones derivadas de su limitada capacidad para encajar crisis nuevas sin alterar el débil equilibrio alcanzado durante los años noventa.

Las relaciones con EEUU

La presidencia de Bush se inició con lo que parecía un cambio drástico en las preferencias estratégicas de los EEUU, a saber, la concesión de prioridad absoluta a las relaciones con Latinoamérica. Se trataba de un cambio no meramente anecdótico, sino, sustancial. Los EEUU integraban entre sus prioridades la estabilidad del espacio latinoamericano y el nuevo presidente demostraba con hechos su preferencia de trato hacia líderes como Fox, presidente de México, primer mandatario extranjero en visitar la Casa Blanca y con el que se reunió con posterioridad en México.

Este cambio de actitud también fue evidente en la Cumbre de Quebec y se tradujo en el deseo expresado en la Cumbre de acelerar al máximo las negociaciones que pudieran desembocar en el ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas), verdadero eje de la política exterior norteamericana para la zona.

Este marco se rompió completamente tras los atentados de Nueva York. Si Bush había mostrado poco interés por Europa o Asia Central, la geopolítica imponía su criterio y obligaba al Presidente y su Administración a volver a los

esquemas de trabajo tradicionales.

Se renueva la alianza, que no había dejado de existir por lo demás, con el Reino Unido en especial, con Europa Occidental en general; se realiza un acercamiento a Rusia y se concede prioridad a los temas de defensa, con todas sus consecuencias favorables a políticas de resultados a corto plazo y primacía de criterios de seguridad rígidos.

A pesar del apoyo claro que los estados latinoamericanos transmitieron a los EEUU, la Administración Bush ya no podía sustraerse a la idea eje que había marcado las relaciones con Latinoamérica desde el siglo XIX: el continente centro y suramericano como, esencialmente, problema de seguridad.

El espacio latinoamericano, definido con frecuencia como el patio trasero de los EEUU, presentaba problemas suficientes de estabilidad capaces de justificar una readaptación de la política norteamericana, menos coercitiva durante la etapa Clinton, en el nuevo período. El narcotráfico, la profusión de mafias, la emigración ilegal, la situación colombiana o la tensión con Cuba, son problemas reales, cercanos, manipulables y

muy sensibles para la sociedad norteamericana. Los criterios para enfrentarse a ellos iban a cambiar por necesidad en el marco de una política de alianzas antiterroristas que Bush había resumido en una sencilla frase: o conmigo, o contra mí.

este condicionante de la política interna acaba reforzando las tendencias a conceder a las Fuerzas Armadas (FFAA) competencias excesivas, en detrimento de los avances que la gestión civil de los asuntos públicos

En Latinoamérica el efecto ha sido doble: por un lado la aproximación a los problemas existentes se ha hecho menos flexible; por otro los criterios de seguridad impuestos o adoptados, por necesidad o mimetismo, pudieran debilitar las recientes democracias en la región.

La primera alternativa coincide plenamente con la acción tradicional de los EEUU en la región. El desplazamiento hacia políticas más agresivas, que primen aspectos militares y policiales sobre

otros elementos encuentra, por tanto, gran parte del camino hecho. Dos casos que ilustran este fenómeno son los de Colombia y Cuba.

En el primero la intervención norteamericana se ha vertebrado en torno al **Plan Colombia**, nutrido tanto de la lucha contra el narcotráfico como de la convicción más reciente de la necesidad de dar una respuesta militar consistente a la guerrilla, cuya actividad terrorista es percibida como una amenaza directa. Aunque el plan contempla acciones de carácter político y social, apoyadas financieramente por la Unión Europea (UE), lo cierto es que ofrece un amplio margen para la acción militar, vista ya, tras el fracaso del gobierno Pastrana en la negociación con las FARC y el ELN, como

¹ Álvaro Uribe ganó las elecciones presidenciales que se celebraron en Colombia el 26 de mayo de 2002 con un 53,17% de los sufragios. Su discurso político es claramente antiguerrillero y crítico con la táctica negociadora de su antecesor Pastrana.

² El principal grupo guerrillero, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) cuenta con 17.000 combatientes y unos ingresos anuales de 400 millones de dólares provenientes del narcotráfico y el secuestro de ciudadanos. Controla directamente los 42.000 km cuadrados liberados por Pastrana. A este grupo hay que añadir los 10.000 guerrilleros integrados en el ELN (Ejército de Libera-

la única salida. La victoria electoral de Álvaro Uribe¹ reforzará esta opción. Con independencia de que el uso de la fuerza por el estado se haya convertido en una necesidad, de hecho lo es², no cabe duda de que la nueva visión del conflicto no solo reduce las alternativas de solución sino que afecta a la naturaleza de la relación EEUU-Colombia.

El segundo ejemplo aludido es el de **Cuba**. Si bien la actitud del gobierno de los EEUU hacia la isla ha sido siempre extremadamente dura, también lo es que en los últimos años las corrientes de opinión favorables a una relación más relajada habían aumentado. La acusación repentina de que la isla albergaba fábricas de armas químicas, desmentida tras la visita del expresidente Carter, se inscribe en esta línea que pretende interpretar hechos y dudas en términos de seguridad militar o policial. La sobrevaloración de este extremo, además, supone una aproximación a la política interna de cada estado latinoamericano que puede ser conflictiva, traduciendo la manifestación de diferencias con la opción estratégica

ción Nacional) y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Para hacer frente a esta situación el ejército cuenta con 58.000 soldados, que serán, merced al plan Colombia, 105.000 en 2003.

norteamericana como una posible deslealtad.

Este condicionante de la política interna acaba reforzando las tendencias a conceder a las Fuerzas Armadas (FFAA) competencias excesivas, de acuerdo con la tradición de Latinoamérica, y en detrimento de los avances que la gestión civil de los asuntos públicos ha experimentado desde la década de los noventa.

Las diferencias a la hora de abordar los problemas de la región generarán tensiones entre los EEUU

la relación ha sido comparada con una empresa con un solo cliente y casi un solo proveedor

y los gobiernos latinoamericanos. El todavía reciente golpe frustrado en Venezuela pone de relieve más que diferencias de criterio, claras divergencias en los medios y su aplicación a la realidad. El temor a verse afectados por la inestabilidad de los vecinos obliga a los estados latinoamericanos a ser cautos en sus reacciones, frente a la determinación que generalmente muestran los EEUU.

Junto a este tipo de disensiones existen, sin embargo, factores, que

a medio plazo guiarán las relaciones hemisféricas por cauces más estables. La necesidad de contar con una retaguardia estable en una situación de guerra y el deseo de tener un amplio apoyo internacional en el caso norteamericano; y el deseo latinoamericano de contar con ayuda financiera y política para superar la crisis económica permiten una confluencia de intereses que bien pudiera superar el cúmulo de desavenencias generadas por una aproximación estadounidense a los asuntos regionales en exceso unilateral o agresiva.

El caso de México

Los atentados tuvieron lugar en un marco económico que caminaba hacia la recesión. Sin duda la conmoción política reforzó esa tendencia que, sin embargo, con el tiempo ha demostrado ser menos persistente de lo esperado. El estado más afectado por la crisis inicial fue México, cuya vinculación con los EEUU ha sido comparada con una empresa con un solo cliente y casi un solo proveedor.

El 80% de las relaciones comerciales mejicanas tienen lugar con los EEUU, de donde provienen además las transferencias financieras de emigrantes más importantes.

Inevitablemente, y en una situación interna de parálisis de las reformas fiscales provocada por la tensión entre el presidente Fox y el parlamento, reacio a respaldar sus medidas, México se vio arrastrado a una situación delicada. De igual manera la salud renovada de la economía norteamericana ha revitalizado la mejicana, hasta convertirla en la más pujante de Latinoamérica. La lección ha sido clara, la dependencia de los EEUU permite al país estar al margen de las crisis latinoamericanas, pero liga una economía frá-

otra consecuencia ha sido la de fortalecer las tendencias proteccionistas que siempre han existido en los EEUU

gil a las vicisitudes de los EEUU, una economía robusta.

Las consecuencias se han dejado sentir en la vida política y en el tratamiento de la emigración mejicana a los EEUU, campo este en el que se habían hecho grandes progresos. En el primer aspecto hay que reconocer que no todos los partidos mejicanos han apoyado la decidida postura pronorteamericana del presidente, a quien han acusado de abandonar la tradicional política exterior me-

jicana, independiente y con una dinámica propia. El pragmatismo de Fox choca con la fuerte carga ideológica que los vínculos con el norte siguen teniendo en México. A la vista de las circunstancias, sin embargo, la defensa de una política exterior independiente es más un deseo que una realidad histórica. Sin embargo no pasó inadvertido en los EEUU el hecho de que la sociedad mejicana fuera de las menos compasivas de Latinoamérica en su retórica, algo que en un medio fervorosamente patriótico como el que viven hoy los EEUU pudiera afectar a los hispanos que allí residen en la defensa de sus redes asociativas políticas y culturales.

El segundo elemento hacía referencia a la inmigración. Fox pretendía la legalización de tres millones de mejicanos que residen ilegalmente en los EEUU. La política de cierre de fronteras hace muy difícil conseguir, sin embargo, un tratamiento de los flujos migratorios más flexible, máxime cuando existen pruebas de que las mafias mejicanas han ayudado, consciente o inconscientemente, a cruzar la frontera a numerosos activistas musulmanes.

La idea de que la frontera sur es permeable para grupos o individuos terroristas también influirá

en la actitud del gobierno mejicano, que comienza a arrogarse la función de controlar y proteger el flanco sur del TLC de la inestabilidad que exportan los países centroamericanos.

Otra consecuencia de los atentados y su crisis económica subsiguiente ha sido la de fortalecer las tendencias proteccionistas que siempre han existido en los EEUU. La mezcla de temor, riesgos externos, sensación de crisis económica, aislacionismo tradicional e inclinaciones proteccionistas de amplios grupos de intereses han reforzado una tendencia que no solo se ha traducido en la ya denominada guerra del acero con Europa sino también en la menor disposición de los EEUU a ampliar los cauces de penetración comercial latinoamericanos en su mercado.

La concesión al presidente Bush por el Senado de autorización para alcanzar y firmar acuerdos comerciales de forma rápida (el denominado en inglés «fast track»), solución socorrida para superar oposiciones internas que podrían eternizar las negociaciones comerciales con otros estados, ha sido concedida con limitaciones notables, sobre todo en el ámbito agrícola, lo que reduce su efectividad y ha paralizado nego-

ciaciones en curso, como la entablada entre Chile y EEUU a propósito de un acuerdo preferencial o una posible incorporación futura al TLC.

El ALCA

Consecuentemente el primer proyecto cuya consecución ha generado dudas es el ALCA, anunciado en Quebec como una piedra angular de la política norteamericana y sometido hoy a previsibles demoras.

Algunos factores, sin embargo, favorecen la supervivencia del proyecto, a saber, la fragilidad de procesos alternativos como Mercosur; el deseo de algunos estados por llegar a un acuerdo con EEUU, como Argentina o Chile; y la tendencia de las líneas estratégicas de la política exterior norteamericana a consolidar una iniciativa que pudiera garantizar tranquilidad en el espacio latinoamericano.

Sea como fuere la prioridad de los EEUU está hoy en otro sitio, dando un respiro a los estados menos convencidos de la bondad del ALCA, como Brasil, empeñado en revitalizar Mercosur y en reforzar sus vínculos con las Guayanas y Venezuela (un eventual merconorte, de tamaño mucho más reducido).

Colombia y el terrorismo

La lucha contra el terrorismo se ha convertido en la piedra angular de la política de los EEUU. Las declaraciones de algunos funcionarios de la Administración Bush afirmando que las líneas de trabajo en Latinoamérica serían las mismas que en otros escenarios geográficos alarmó, e indignó, a numerosos gobiernos de la zona, considerando que constituían una prueba del intervencionismo que se avecinaba. Matizaciones posteriores, insistiendo en la afinidad y colaboración entre los estados americanos, no pueden disimular la idea esencial de la política de los EEUU: perseguir a los terroristas allí donde se encuentren.

Las primeras acciones norteamericanas han estado guiadas por la búsqueda de una alianza estable, así se **activó el TIAR**, Tratado de Asistencia Recíproca que numerosos líderes regionales, entre ellos Fox, habían considerado poco antes como obsoletos; y se ha convertido la lucha contra el terrorismo en uno de los asuntos preferentes de la OEA (Organización de Estados Americanos), como lo demuestra la convención antiterrorista firmada en su reunión de Barbados en junio de 2002.

Pero independientemente de la sinceridad de estas iniciativas, es

evidente que los EEUU no tolerarán actividades terroristas en el subcontinente que supongan un

*dos zonas de Latinoamérica
son consideradas en este
sentido de alto riesgo,
Colombia, y la región Triple
frontera*

riesgo para los EEUU, incluso si su erradicación exige actuar a solas. Detrás de esta actitud se encuentra el convencimiento de que organizaciones de Próximo Oriente como Hezbolá, Gaamat al Islamiya o la propia Al Queda han estado trabajando en la zona durante años con objeto de convertirla en retaguardia de sus acciones futuras en los EEUU. La inestabilidad política y la presencia de mafias y guerrillas facilitan su labor que, desgraciadamente, ha tenido en algunas ocasiones éxito, como sucedió en 1992 en el atentado contra la embajada de Israel en Buenos Aires y en 1994 contra la Mutua Israelí también en Buenos Aires, que causó 80 muertos.

Dos zonas de Latinoamérica son consideradas en este sentido de alto riesgo, Colombia, cuyas organizaciones guerrilleras han sido declaradas formalmente organizaciones terroristas por los EEUU

y la UE y la región conocida como la Triple frontera, espacio donde confluyen las fronteras de Brasil, Paraguay y Argentina conocida por el intenso contrabando y la proliferación de actividades al margen de la ley. En este territorio viven varios miles de personas procedentes de países musulmanes, sobre todo del Oriente Próximo, que han generado sospechas y pudieran servir de tapadera a unidades terroristas en lo que se habría convertido en un lugar de descanso o exilio temporal tras cometer atentados en otras partes del globo.

A ambos espacios hay que añadir el estado de cosas en la región centroamericana, convertida ya de hecho en un corredor para el tráfico de drogas y sumida en una espiral de criminalidad desestabilizadora.

Colombia. De los tres, el caso más y mejor conocido es el colombiano. La situación interna de este país es insostenible desde hace años, pero la concesión a las FARC (Fuerzas armadas Revolucionarias de Colombia) de una zona de exclusión con objeto de facilitar las negociaciones de paz, que sin embargo nunca interrumpieron los actos de violencia, han creado un verdadero estado dentro del estado dedicado a la pro-

ducción de droga y el amparo de terroristas de todo género.

Los contactos de las FARC con grupos terroristas como ETA y el IRA están probados. La prensa colombiana apunta además a que han existido contactos con grupos fundamentalistas islámicos. La amenaza de las FARC de extender el conflicto a zonas limítrofes de Brasil, Venezuela, Perú y Panamá no ha contribuido a calmar los ánimos entre los órganos de defensa de los EEUU y otros estados, como Brasil, que lleva muchos años reforzando sus guarniciones amazónicas en previsión de una situación de ese tipo.

La cooperación de los EEUU con Colombia se ha canalizado a través del denominado Plan Colombia, que contiene medidas de diverso género, algunas civiles, apoyadas especialmente por la UE; pero también militares. La idea es aumentar exponencialmente la capacidad militar de Colombia, francamente reducida, para hacer frente a más de 25.000 guerrilleros en un país montañoso, selvático y, en algunas zonas, fuera de control. El aumento de presupuesto ha permitido crear una fuerza de combate de 80.000 hombres, profesionales; así como ampliar el número de helicópteros.

Sin embargo la lucha paralela contra las mafias narcotraficantes, la amplitud y movilidad de frentes, la existencia de unidades guerrilleras de carácter urbano y la ausencia de fuerzas paramilitares eficientes siguen mermando la eficacia de la acción militar.

La reacción de la guerrilla, con el asesinato masivo de civiles y el secuestro sistemático de ciudadanos, así como la decisión del nuevo gobierno de proceder con la máxima firmeza frente a la violencia permiten augurar una espiral de imposible solución inmediata. Entre los analistas cunde el desánimo y la convicción de que una acción militar contundente que debilite a todos los grupos guerrilleros se está convirtiendo en condición necesaria para alcanzar una paz negociada. Colombia es un excelente ejemplo de cómo el terrorismo, el narcotráfico y la manipulación de demandas de corte social o identitario pueden derivar en la creación de focos de inestabilidad internacionales extremadamente peligrosos.

Triple frontera y Centroamérica. Comparadas con Colombia, la Triple frontera y Centroamérica son balsas de aceite, al menos por el momento. Estos dos ámbitos se han convertido en pequeños paraísos criminales, donde la ley o no

existe o no se aplica. Pero esta situación podría cambiar.

El caso centroamericano es el más inestable. A pesar del éxito inicial de los procesos de paz en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, la gestión posterior de los gobiernos democráticos ha sido incapaz de garantizar el orden público. La existencia de excombatientes desocupados y armados, mafias criminales y grupos violentos vinculados a intereses políticos han convertido la zona en un polvorín.

Guatemala será, con toda probabilidad, el punto de ignición. La corrupción sistemática, la violencia descontrolada, y el peligro de un golpe de estado, tradicional o de facto, mediante la ocupación técnicamente democrática del poder, convertirán el país en un nuevo espacio de fácil control por terroristas y criminales. Los esfuerzos de la UE, que han costado varios millones de euros, no han surtido efecto ante el estado de descomposición en que se encuentra el país.

Por el contrario la situación de la **Triple Frontera** se asemeja más por el momento a un paraíso fiscal informal: contrabando, droga, extranjeros de difícil identificación. La presencia de terroristas

egipcios está documentada y tanto Argentina como Paraguay tendrán que plantearse tarde o temprano una intervención policial decidida.

*la combinación de crisis,
rigidez de la política
norteamericana e
incertidumbre política ha
reducido la capacidad de
proyección exterior de los
estados latinoamericanos*

Algunos matices

Los cambios en la política de los EEUU generados a partir de los atentados de Nueva York han influido en todos los estados latinoamericanos, con independencia de que representen o no una amenaza a la seguridad hemisférica, y han afectado a sus políticas y sociedades.

En general todos los estados se alinearon con los EEUU en su declaración de guerra al terrorismo, incluso Cuba envió sus condolencias tras los atentados. Pero pasados los primeros momentos casi todos los gobiernos han realizado matizaciones de acuerdo con sus propias circunstancias y la pre-

sión de parte de sus sociedades, llena de reflejos antinorteamericanos. Uno tras otro los partidos de oposición han criticado la falta de independencia de las políticas exteriores de los estados de la zona ante la presión de los EEUU, que no admitía vacilaciones. Los estados que han criticado la política norteamericana o son marginales, como Cuba, o están en proceso de marginalización, como Venezuela.

Los cuerpos de seguridad, por otra parte, han encontrado un nuevo nicho en el que actuar, justificación para peticiones como las del alto mando militar argentino, pidiendo que se autorizase la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo. El propio carácter militar de la reacción norteamericana y las deficiencias de los sistemas policiales en la región han generado un ambiente de mimetismo que pudiera ser contraproducente. Sobre todo porque las acciones criminales en Latinoamérica están a menudo vinculadas al tráfico de drogas.

La intervención del ejército en ese tipo de operaciones, como ha demostrado el caso mejicano, no solo establece un campo de acción militar ajeno a su naturaleza, sino que pone en contacto a

las estructuras militares con los grupos narcotraficantes, dándose situaciones de contagio a veces escandalosas, como sucedió en Colombia cuando se logró trasladar droga a los EEUU utilizando el avión presidencial. Mas allá del bochorno del expresidente Pastrana, el detalle dejó claro que las redes mafiosas eran capaces de penetrar cualquier estructura de seguridad.

La combinación de crisis o inestabilidad económica, rigidez de la política norteamericana y, a veces, como ocurre en Brasil, incertidumbre política ha reducido la capacidad de proyección exterior de los estados latinoamericanos de forma dramática; ha situado a los problemas de la región en un segundo plano, frente a la acuciante amenaza terrorista y ha reducido las alternativas políticas aplicables, ante la necesidad de no generar espacios de inseguridad o no contravenir líneas de trabajo establecidas desde Washington.

Conclusión

La debilidad estructural de la economía y política latinoamericanas

explican que cualquier tensión internacional acabe repercutiendo de forma notable en la región.

Si bien la gravedad de los acontecimientos iniciados con los atentados de Nueva York está fuera de duda, la crisis subsiguiente ha vuelto a poner de relieve la escasa fortaleza de los fundamentos en que se habían basado las reformas de los años 90. La incapacidad para consolidar la democracia, para construir un estado de derecho, mucho menos un estado social razonable; para gestionar los problemas de orden público y poner en marcha políticas efectivas de redistribución de la riqueza mantienen al subcontinente anclado en situaciones de permanente riesgo.

Con Colombia en estado virtual de guerra, Venezuela intentando recuperarse de su crisis política interna, que no ha hecho sino comenzar; Guatemala en descomposición y Argentina sumida en el caos financiero no parece que el futuro inmediato de la región sea alentador. El desgaste de los sistemas democráticos será inevitable, están por ver cuales serán sus consecuencias. ■