

DOS SIGLOS DE DOCTRINAS EN LAS RELACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS CON LATINOAMÉRICA

(Discurso de apertura del año académico 2002-2003)

JOSÉ COSANO MOYANO
ACADÉMICO NUMERARIO

Nadie puede discutir hoy día la preeminencia política, económica, incluso cultural mantenida por los Estados Unidos a lo largo del siglo XX y que, con algunas cesuras, aún mantiene en los albores de este nuevo milenio de inicio turbulento. Pero esto no fue siempre así. Esta nación¹, asentada sobre una realidad territorial bastante reducida, escasamente poblada y con una vida económica poco evolucionada, apenas fue nada en el concierto internacional hasta 1783, año en que se le reconoció como tal².

El despegue experimentado a partir de ese momento será ostensible y, por inusual, nos sorprenderá el grado de desarrollo que alcanza. Un siglo más tarde su hegemonía en el continente era notoria y su conversión en unas de las primeras potencias internacionales una realidad acrisolada³; así lo evidencia, sin que sea un lastre el elevado grado de inmadurez de su vida política⁴, el conocimiento de su propia trayectoria histórica en aquellos decimonónicos años finiseculares.

¹ Sorprendió a Londres y París que la Unión surgiera de una guerra Civil mucho más fuerte y cohesionada. Las numerosas victorias acontecidas en los años 1864 y 1865 condenaron al fracaso las previsiones más favorables a su caída. Cfr. **DEGLER, C. N.: Historia de Estados Unidos. La formación de una potencia (1600-1680)**. Barcelona, 1986, pp. 246 y ss.

² Desde sus comienzos, la política exterior practicada por la joven República no tuvo otro objetivo que el asentar su estrenada independencia. Sus diplomáticos supieron manejar muy bien los hilos en un escenario en donde predominaba la doctrina del equilibrio entre las imperialista naciones europeas. Tal política le permitió un posicionamiento claro, diáfano, lo mismo ante Gran Bretaña que Francia, posibilitó su expansión territorial y, en último término, le descubrió la importancia de la neutralidad como arma de negociación.

³ Los Estados Unidos antepusieron, en el marco de la democracia, los valores de la libertad y la dignidad humanas. Su clase dirigente cree, todavía hoy, que tienen la responsabilidad de difundir estos valores democráticos en aras de lograr la paz mundial o, al menos, contribuir a la misma. La imagen que de sí mismos tienen se condensa en el título de la ya clásica obra, escrita en el XVIII, del predicador protestante Jonathan Edwards *Pecadores en las manos de un Dios iracundo* de ahí que se sientan responsables “del imperialismo moral del ethos social americano”. Para los colonos ingleses el viejo mundo fue rechazado tanto por su rígido tradicionalismo como por su pecaminosidad. Cfr. **BIRNBAUM, N.:** “¿Puede EE UU ser redimido?”; en **Política Exterior**, nº 87. Madrid, mayo-junio 2002, pp. 74 y ss.

⁴ Inmadura sí; pero con un claro “destino”. Desde sus orígenes los Estados Unidos actuaron convencidos de que éste no es otro que el de “guiar el rumbo de la Humanidad”. El sustrato religioso e ideológico sigue impregnando la vida nacional. Esta ha sido la fuerza dominante que ha presidido, por encima de otros intereses,

Conviene dejar sentado desde ahora que, pese a la aludida inmadurez, la política exterior estadounidense, tanto en su teoría como práctica, tuvo siempre una serie de condicionamientos básicos, prácticamente inamovibles desde el siglo referenciado, unas etapas bien precisas y un vocabulario político un tanto peculiar⁵. No obstante dicha política puso bien pronto el punto de mira o en el equilibrio entre bloques o en el ejercicio de la fuerza o en la praxis del federalismo. En líneas generales, el pensamiento de sus mandatarios y representantes manifestó frecuentemente su hostilidad con la primera por autoritaria, medieval, contraria a la libertad y a la dignidad de los débiles y con la segunda por dictatorial, egoísta y despótica. En cambio la tercera, la federalista o del ideal mundial⁶, la asumieron aquellos en tanto que se fundamentaba en la igualdad de todos los hombres, la ausencia del imperialismo territorial, la búsqueda de la paz y la organización de una comunidad mundial, cuyos miembros, libres e independientes, apostarían por la solidaridad y la libertad y buscarían el progreso económico, político, cultural y espiritual. Que esta última fuera la preferida no indica en modo alguno que los Estados Unidos, a lo largo de su historia, no practicaran las otras dos; es más, cuando este hecho se produce no tienen inconveniente en confesar la ruptura de la tradición; es decir, del federalismo.

En lo concerniente a los países latinoamericanos las relaciones con los Estados Unidos, basadas en conceptos tan sublimes como los de colaboración, vecindad, panamericanismo⁷ o en ideas como las de América y Hemisferio Occidental⁸, sólo sirvieron para fortalecer la presencia norteamericana en aquellas repúblicas so pretexto de salvaguardar sus propios intereses. Intereses y presencia estadounidenses fueron creciendo constantemente en el transcurso del siglo XX como lo prueba a menudo el estado de subordinación política y económica padecido por aquellas; situación que, en momentos crispados, no se duda en mantener ya sea por la intervención militar ya por la llegada masiva de inversiones, ayudas financieras o, simplemente, por la concesión de préstamos⁹.

el marco referencial de sus políticas interna y externa. En este aspecto, merece recordar al grupo de anglicanos disidentes que, en 1629 y en torno a la Massachusetts Bay Company, se establecieron en una tierra virgen y formaron una comunidad que quería ser modelo para la humanidad. Este "destino" no puede ser olvidado a la hora de explicar la dirección de la política norteamericana tras los sucesos del 11 de Septiembre de 2001.

⁵ Términos como ambigüedad estratégica (relaciones con China) y seguridad cooperativa como esquema de análisis para los problemas mundiales demuestran lo afirmado. No resulta baladí recordar, aquí y ahora, que en Estados Unidos una formulación doctrinal puede abarcar desde la generalidad de sus enunciados (doctrina Monroe) a la particularidad de los mismos (doctrina Truman). Piénsese que el documento más importante en que se fundamenta la acción política no es más que un artículo periodístico (el Destino Manifiesto).

⁶ **FUNDACIÓN ROCKEFELLER: The Midcentury and Challenge to U. S. Foreign Policy, 1960.** Este último nombre se debe al estudio de referencia.

⁷ Cfr. **MACHADO, C.: Documentos, Estados Unidos y América Latina.** Montevideo, 1968, p. 23. Para los Estados Unidos no era bien visto el panamericanismo de Bolívar. Éste, en 1826, convocó al Primer Congreso Panamericano, en el que se discutiría la liberación de Cuba y de Puerto Rico, por entonces en manos de España. El Congreso fue un fracaso como secuela del bloqueo que realizaron sus diplomáticos y los británicos. En referencia a Cuba, atendiendo a las instrucciones de Adams, se explicita que, "*No deseamos ningún cambio en la posesión ni condición política de la isla de Cuba, y no veríamos con indiferencia que el poder de España pasase a otra potencia europea. Tampoco quisiéramos que se transfiriese o agregase a ninguno de los nuevos Estados de América*".

⁸ Cfr. **KÖNIG, H. J.: "El intervencionismo norteamericano en Iberoamérica"; en LUCENA SALMORAL, M. (coord.): Historia de América.** Madrid, 1988, t. III, pp. 407 y ss.

⁹ Idealismo y realismo impregnan las doctrinas emergentes a comienzos de la vigésima centuria. Se alinean con el primero las que hacen privar una opción de poder cuyos referentes sean el interés, la seguridad y la supervivencia y lo hacen con el segundo las que anteponen y apuestan por un mundo de derechos y valores sustentado en la democracia, el ordenamiento jurídico y la defensa de los derechos humanos. Sobre una y

Llegados a este punto conviene establecer los jalones más significados de la política exterior de los Estados Unidos. Una visión rápida nos induciría a señalar y así recordar, cuando menos, las siguientes etapas:

Una *primera* en la que la nación se encuentra ensimismada¹⁰ y cuya duración se extiende hasta que alcanza su independencia. En el transcurso de ésta sus gobernantes realizaron un gran esfuerzo para establecer como referente un mundo de valores de profundas raíces históricas y de una moralidad puritana ejemplar lo que cuajó a mediados del siglo XIX.

En una *segunda* impera lo que se ha denominado doctrina Monroe¹¹ que, proclamada en 1823, lleva a la práctica una política de aislamiento pacífico y se limita a impedir, por todos los medios a su alcance, la acción de Europa en América y cuyo lema fue el de *América para los Americanos*¹².

A esta idea de una América diferente, impregnada de la fe en la predestinación y de la idea de rotación de los imperios mundiales, responde la *tercera*, que hace aflorar una nueva conciencia de misión histórica en el pueblo norteamericano: el Destino Manifiesto¹³. La búsqueda de una nueva frontera, una vez finalizada la conquista del Oeste¹⁴,

otra tendencia Vid. **KISSINGER, H.: La diplomacia**. Buenos Aires, 1999; **MONGENTHAU, H.: Paz y guerra entre las naciones**. Buenos Aires, 1996 y **ALONSO ZALDÍVAR, C.: "poder, orden y percepciones tras el 11 de septiembre"**; en *Política Exterior* nº 87. Madrid, mayo-junio de 2002. p. 59.

¹⁰ Aún cuando lo afirmado es válido, los Estados Unidos siempre soñaron con apoderarse de los territorios contiguos como es el caso de La Florida. En 1811, el Congreso norteamericano votó una resolución en la que explicita la intención de ocupar aquellas tierras. El texto es un modelo de política intervencionista: "*Estados Unidos, en las circunstancias especiales de la crisis actual no pueden ver sin graves inquietudes que una parte cualquiera de estos territorios pase a manos de cualquiera potencia extranjera (...). Su propia seguridad le obliga a (...) la ocupación temporal de dichos territorios (...) que continuarán en sus manos, sujetos a futuras negociaciones*". Seis años más tarde el general Andrés Jackson ocupaba la Florida y España vendía aquella posesión por cinco millones de dólares. Cfr. **MACHADO, C.: op. cit.**, p. 11.

¹¹ La doctrina del republicano James Monroe (1817-1825) se sustenta en el mensaje que dirigió al Congreso el 2 de diciembre de dicho año. En el fondo era la revitalización de la doctrina de Jhon Quincy Adams, el hombre anárquico de la política americana que estaba deseoso de dar una seria advertencia a Rusia, España, Portugal y Francia. En aquel se declaraba que: a) "*los continentes americanos*" no deberían ser considerados como territorios de futura colonización por las potencias europeas, b) *los EE UU no intervendrían en ninguna guerra contra las potencias europeas*, c) *no se mostrarían indiferentes a lo que pasara en América*, d) *no intervendrían para arrebatar a las potencias europeas las colonias ya adquiridas* y, por último, e) *toda intervención contra la independencia de las Repúblicas sudamericanas sería considerada por los EE UU como enemiga*. No cabe duda que con esta declaración de principios se daba una cierta elevación de la política exterior americana y se intentaba quedara impresa en la conciencia nacional.

¹² Fueron veladas amenazas en todo caso. Buena prueba de ello la tenemos, por referenciar algunos ejemplos, en que Inglaterra, a pesar del claro contenido de la Doctrina Monroe, siguió jugando un importante papel en la región del Río de la Plata puesto que los Estados Unidos ni defendieron a Argentina frente a Inglaterra por la invasión de las Islas Malvinas (1833) ni se habían inmiscuido cuando un lustro antes crearon un estado tapón entre Brasil y Argentina al separar las Provincias Unidas de la Banda Oriental, el Uruguay. Caso omiso también en la intervención francesa en San Juan de Ulúa y en el bloqueo que llevaron a cabo estos sobre el puerto de Buenos Aires en 1837. De igual forma cuando estos últimos y los británicos organizaron la expedición sobre el río Paraná, cerrado a la navegación extranjera, en 1845. Silencio, una vez más, de los norteamericanos cuando la flota española bombardeó Valparaíso y los puertos peruanos en 1866. Por último, sin que se agoten los testimonios en contrario, se mostraron inoperantes ante el bloqueo de Venezuela en 1902 por parte de las armadas de Italia, Gran Bretaña y Alemania cuyo trasfondo era el cobro de la deuda contraída con estos.

¹³ También alimentó el evidente destino de los Estados Unidos, luz y guía para el mundo, el excepcionalismo norteamericano y, de ahí, su política externa de "cruzada"; pero no fue el único. Igualmente lo hizo la moral ascética de sus primeros pobladores (viajeros del Mayflower en 1620), la democracia liberal y el republicanismo en tanto que doctrina política opuesta al autoritarismo monárquico. Para el Pacto del Mayflower vid. **SHOELL, F. L.: Historia de los Estados Unidos**. Bilbao, 1972, p. 368 y para un análisis de

ponía sobre el tapete el carácter universalista de esta doctrina altruista y civilizadora y, su puesta en marcha, implicaba la expansión económica de los Estados Unidos y el esquivamiento de cualquier intento de agresión con el ejercicio de una política exterior hábil y no conflictiva.

Finalmente, y es la *cuarta*, la conversión de los Estados Unidos en una potencia industrial, a fines del XIX, le obliga a plantear una política económica de forma diferente dada la necesidad de obtener materias primas y colocar, al mismo tiempo, sus excedentes de producción. Para alcanzar estos objetivos no le queda otra salida que la de configurar otra de expansión colonial y de tendencia imperialista¹⁵.

Las etapas hasta aquí expuestas pueden ser visionadas bajo el prisma de dos tendencias bien precisas sin que por ello quede afectado su contenido medular. En este sentido baste con recordar que en el decurso de estas dos últimas centurias, la política exterior norteamericana ha basculado entre el aislacionismo, vigente hasta la mal llamada Primera Guerra Mundial, y el intervencionismo, claramente manifiesto en la política de bloques antagónicos, durante la Guerra Fría¹⁶; tendencias, ambas, que afloran asiduamente ante cualquier giro de la situación internacional¹⁷.

En cualquier caso, un rápido recorrido por la política exterior de Estados Unidos con las repúblicas de Latinoamérica en los dos últimos siglos nos lleva a establecer los siguientes epígrafes:

esta doctrina consultar la ya clásica obra de WEINBERG, A.K.: *Manifest Destiny: a Study of Nationalist Expansion in American History*. Baltimore, 1935.

¹⁴ El proceso de expansión territorial de los EEUU, una vez conformadas las Trece Colonias, comenzaría a fines del siglo XVIII. En 1783 se *anexionaba* territorios que darían origen a Kentucky (1792), Tennessee (1796), Ohio (1803), Indiana (1816), Mississippi (1817), Illinois (1818), Alabama (1819), Michigan (1837), Wisconsin (1848) y parte de Minnesota (1858); *por compra a Francia en 1803* surgirían Missouri (1821), Iowa (1846), parte de Minnesota (1858), parte de Kansas (1861), Nebraska (1867) parte de Colorado (1876), Montana (1889), parte de Dakota del Norte (1889), Dakota del Sur (1889) Wyoming (1890), parte de Oklahoma (1907), Arkansas (1836), Luisiana (1812); *cedido por Gran Bretaña*, en 1818, parte de Dakota del Norte y de Minnesota y en 1842, parte de Maine (1820); de la anexión de Texas (1845-1848) aparecerá como estado Texas (1845), que cederá territorio a Colorado (1876), Wyoming (1890) y Nuevo Méjico (1912) y en 1846, el territorio de Oregón que dará origen al estado de su nombre (1859), Washington (1889) e Idaho (1890); *por cesiones de Méjico* en 1848 y 1853 se completarán estos tres últimos estados y surgirán California (1850), Nevada (1864), Utah (1896) y la parte restante del de Arizona (1912) quedará completada al igual que la de Nuevo Méjico y, por último, *por compra a España y a Rusia*, Florida (1845) y Alaska (1867) respectivamente.

¹⁵ No fue éste, empero, un colonialismo en el sentido tradicional del término, pues sabemos de la animadversión del Gran Coloso del Norte con respecto al fenómeno colonialista/imperialista de las potencias europeas; mas bien ha de entenderse aquel como la materialización de una política expansionista sustentada en el control y amparo de los intereses americanos en dondequiera que estuvieran presentes. En definitiva, se quiere lograr un dominio colonial que incremente su potencialidad económica

¹⁶ Tal expresión se generalizó en una serie de artículos que escribió el periodista americano WALTER LIPMAN y que agrupó, con posterioridad, en el libro *The Cold War*; pero la idea era de otro colega suyo, HERBERT BAYARD SWOPE. A su acuñación contribuyó también el economista judío BERNARD BARUCH que, en agosto de 1947, afirmaba: "*no nos engañemos estamos en el medio de una guerra fría*". La definición de tal concepto no es ajena a los españoles; puesto que ya el Infante D. Juan Manuel, nieto de Fernando III el Santo y sobrino de Alfonso X el Sabio, dejó constancia del mismo a principios del siglo XIV al escribir: "*hay guerras calientes, y muy duras, que terminan con una paz y haylas frías, que no terminan con paz...*". Cfr. IRAZAZABAL, P. J.: *Los ocho espíritus de la cumbre*. Madrid, 1975, pp.5-6.

¹⁷ Los esquemas de poder responden a esta bipolaridad e informan tanto la política exterior como interior de un país. En el caso norteamericano y respecto a la primera encontraremos referentes válidos en el intervencionismo (Corolario Roosevelt), la política de contención (Doctrina Truman) o el equilibrio de poder (Kissinger). En cuanto a la segunda, el aislacionismo (Doctrina Monroe). En la actualidad habría que añadir la utilización de tendencias globalistas y regionalistas y, según la coyuntura, el uso del multilateralismo o bilateralismo por el que Estados Unidos ha mostrado una clara preferencia.

1º De la doctrina Monroe a la política del garrotazo y la diplomacia del dólar.

2º Cambio de rumbo: la Buena Vecindad.

3º De la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) a la Alianza para el Progreso (A.L.P.R.O).

4º De la distensión como fondo a la sociedad en riesgo: las nuevas amenazas emergentes.

Comencemos la tarea

DE LA DOCTRINA MONROE A LA POLITICA DEL GARROTAZO Y LA DIPLOMACIA DEL DOLAR

Dejando al margen la primera etapa de nula vocación internacional, como no podía ser de otra manera, la preocupación más inmediata de la política que precede a la doctrina del presidente James Monroe (1817-1825) se centraría en el alejamiento de los Estados Unidos de la Europa imperialista cuyo contacto, contagio y esencia monárquica, no era lo más aconsejable para convivir con su tan querida libertad republicana.

La política exterior norteamericana se sustentaba entonces más en la oratoria que en la fuerza. Aún así, España y Portugal se mostrarían impotentes —de nada serviría la Santa Alianza— para atajar las pérdidas territoriales ultramarinas en las que había prendido la llamarada de la independencia y cuya extinción era ya imposible¹⁸.

Durante el siglo XIX, Estados Unidos desempeñó, a pesar de su importancia industrial y marítima, un papel marginal, periférico, en lo concerniente a las relaciones internacionales. En tanto que en este campo se mostró aislacionista, en el económico fue proteccionista; actitudes ambas, en todo caso, que vinieron a favorecer su andadura autonómica.

Desde principios de la centuria, se había iniciado la formación de un favorable estado de opinión sobre la conveniencia de convertir a Latinoamérica, especialmente el área centroamericana y caribeña¹⁹, en un futuro dominio norteamericano, lo que parece confirmar la anexión de Texas y la guerra contra Méjico²⁰. Y esto era así porque se creía que Latinoamérica, al igual que Estados Unidos, estaba ya desvinculada del Viejo

¹⁸ El intervencionismo de los EE UU no se limitó solamente a La Florida. Luís Onís, embajador español por entonces transmitía al gobierno español cuáles eran las apetencias de su homónimo norteamericano: “Este gobierno —afirma— se ha propuesto nada menos que fijar sus límites en la embocadura del Río Norte o Bravo (...) tirando una línea recta hasta el Pacífico, tomando por consiguiente las provincias de Texas, Nuevo Santander, Coahuila, Nuevo Méjico y parte de las provincias de Nueva Vizcaya y Sonora. Parecerá este proyecto un delirio a toda persona sensata, pero no es menos seguro que el proyecto existe, que se ha levantado expresamente un plano de dichas provincias (...) incluyendo también en dichos límites la isla de Cuba como parte natural de la República”. Cfr. MACHADO, C.: *op. cit.*, p. 13.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 15. En una consulta que le dirige el presidente Monroe a Jefferson sobre la actitud que debía adoptar frente a las potencias europeas el viejo republicano y otrora presidente le aconsejaba que la norma fundamental era no mezclarse en las relaciones entre las distintas naciones europeas y “no consentir jamás que Europa se mezcle en los asuntos cisatlánticos (...). La Gran Bretaña entre todas, es la nación que puede hacernos más daño; teniéndola pues de nuestra parte, no debemos temer al orbe entero (...)”. Y más adelante se hacía la siguiente pregunta “¿deseamos adquirir para nuestra confederación alguna de las provincias hispano-americanas? (...) Confieso francamente que he sido siempre de opinión que Cuba sería la adición más interesante que podría hacerse a nuestro sistema de Estados (...). El dominio que esta isla, con el promontorio de La Florida, nos daría sobre el golfo de Méjico y sobre los Estados y el istmo que lo ciñen, así como sobre los territorios cuyos ríos desaguan en él, colmaría nuestro bienestar político”.

²⁰ La anarquía política era una constante en el Méjico de comienzos del segundo tercio de siglo. En 1836 Texas se proclamaba independiente y ocho años más tarde solicitaba su ingreso en la Confederación norteamericana. Asimismo las diferencias entre los EE UU y Méjico sobre los límites territoriales condujeron a la guerra en 1846. La victoria norteamericana propició que el gobierno mejicano cediera a la Unión no solo Texas hasta Río Grande, sino también Nuevo Méjico y California

Mundo tanto por el hecho geográfico como por la nueva situación política; diferenciadores elementos que *per se* dotaban a la región de personalidad propia. Este determinismo geopolítico supo vincularlo el influyente vecino a su concepción de sistema americano, por lo que advertía a las viejas naciones europeas el peligro que entrañaba para la paz y seguridad, estadounidense sobre todo, cualquier intervención²¹ de las mismas entre sus convecinos.

Hacia 1885, la buena situación demográfica²² y económica de los Estados Unidos hizo pensar a sus dirigentes que contaban con grandes posibilidades para configurar un imperio; pero la despreocupación norteamericana por las relaciones internacionales era tal que sólo la presión de ser una potencia hizo reconsiderar esta postura en la penúltima década del XIX.

Así comenzaban casi seis lustros (1861-1898) en los que el expansionismo americano, tejido sobre una compleja urdimbre de *diplomacia* y *cañoneras*, se hizo sentir sobre el Caribe y Suramérica y persiguió, casi exclusivamente, la potenciación de los intercambios comerciales, necesarios para colocar sus excedentes, al tiempo que controló y explotó los mercados y recursos económicos poseídos por las nuevas naciones.

La política aislacionista de los EE UU no se rompía ahora porque ya lo había hecho en los albores del panamericanismo²³. Este cambio de tendencia daba al mismo un nuevo impulso; impulso, que estuvo en función de la utilidad que proporcionara al gran coloso del norte para materializar sus intereses particulares²⁴. La Primera Conferencia Panamericana de 1882, nonata, y la ya sí efectiva de 1889, en la que se crearon la Unión Comercial Latinoamericana y la Cámara de Comercio de las Repúblicas Americanas, con lo que se aprecia el carácter pronorteamericano de este nuevo panamericanismo, parecen demostrar tal aseveración²⁵.

²¹ En este sentido debemos recordar que la Doctrina Monroe además de una declaración unilateral con proyección externa conformaba toda una estrategia en el campo de las relaciones internacionales al poner coto de un lado, a cualquier avance europeo al otro lado del Atlántico y de otro, que la no intervención era esgrimida por sus mentores como un elemento de unificación, lo que no compartían los más cualificados dirigentes de las repúblicas de Latinoamérica, para los que aquel principio era el amargo fruto de la desunión de todo un continente.

²² Cfr. SHOELL, F. L.: *op. cit.*, p. 372. De 1881 a 1890 entraron legalmente en Estados Unidos un total de 5.246.613 inmigrantes.

²³ Al Congreso de Panamá de 1826 le siguieron el Primer Congreso de Lima (diciembre de 1847 a marzo de 1848); el Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile (septiembre de 1856); y el Segundo Congreso de Lima (noviembre de 1864 a marzo de 1865). Todos estos congresos fueron denodados esfuerzos de las naciones asistentes para hacer frente al expansionismo de los Estados Unidos. A las naciones latinoamericanas se le planteaba un dilema en el último congreso referenciado: "*si los Estados Unidos eran lo bastante fuertes para hacer cumplir la Doctrina Monroe, su poderío sería una amenaza a su independencia, y si eran muy débiles, muy probablemente la amenaza vendría de Europa*". Cfr. CONNELL-SMITH, G.: *Los Estados Unidos y la América Latina*, Méjico, 1977, p. 133.

²⁴ Una característica importante de las primeras conferencias panamericanas era el reducido número de países participantes en las mismas y, por tanto, la existencia de ausencias notorias como las de Estados Unidos, Haití, Brasil o Argentina. Otro nota distintiva radicó en la enorme dificultad con la que se encontraron a la hora de materializar el ideal de unidad latinoamericana. Inmerso el panamericanismo en tales objetivos los Estados Unidos, a fines de la década de 1880, habían descubierto interesantes posibilidades inversoras en la región y acariciaba la idea de reunir a toda Latinoamérica en una sola organización, bajo su liderazgo. Su puesta en marcha originó políticas contradictorias como se puede apreciar visiblemente en las actuaciones de los delegados norteamericanos en las conferencias panamericanas, celebradas entre 1889 y 1930. En las que todos ellos fueron favorables a las políticas de cooperación interamericanas, especialmente en lo relativo a comercio internacional, cuando sabemos que sus gobiernos impulsaban, en la práctica, el intervencionismo unilateral. Vid. POPE ATKINS, G.: *América Latina en el sistema político internacional*, Buenos Aires, 1989, pp. 158-161.

²⁵ Hay que significar, en contrario, la posición de Argentina cuya línea de pensamiento se fundamentaba

Aún así, la presencia estadounidense fuera de su continente se iniciaba a mediados de dicho siglo con la penetración en el recinto japonés. Este tímido expansionismo se confirmaría con las anexiones de Hawai²⁶, las islas Filipinas, Puerto Rico, Cuba y su asentamiento en Panamá -previamente separada de Colombia- por la adquisición de los derechos de construcción del canal de su nombre²⁷.

Con la llegada a la Casa Blanca del republicano Theodore Roosevelt (1901-1909) alboreaba un nuevo siglo y la política exterior de los Estados Unidos va a experimentar un giro. El recién flamante presidente, propiciador de la formación del estado panameño, puso las bases más sólidas al derecho de intervención tomando como punto de arranque las teorías de las doctrinas Monroe y del Destino Manifiesto. La fragilidad e incapacidad de muchos gobiernos latinoamericanos para resolver por sí mismos sus problemas justificaba a Roosevelt el derecho a intervenir.

Después de su mensaje al Congreso en 1904, conocido como el Corolario²⁸, los Estados Unidos se reservaban el derecho a mantener el orden en el Hemisferio Occidental y se daba paso a la política del big stick, con lo que se ponía fin al aislacionismo de sus antecesores. Era la respuesta al neocolonialismo europeo y la asunción del papel de un estado gendarme que, con variopintos pretextos, intervendría cuando le viniese en gana. Pero la *política del garrotazo*²⁹, estuvo acompañada por la denominada de *la diplomacia del dólar*; combinación, que estimuló el orden, el progreso y el regionalismo americano al margen de la política mundial.

en el intelectual Juan Bautista Alberdi, propugnador de una unión americana en la que *no se incluía a Estados Unidos y sí a Europa*; es decir, de un americanismo de orientación europeísta o mejor de inspiración hispanoamericanista. Para Alberdi, Europa era la fuente de la esperanza y el poder de América latina; en cambio, Brasil y Estados Unidos eran los focos de amenaza a las naciones latinoamericanas. Los delegados argentinos fueron coherentes con esta posición en la Primera Conferencia Panamericana celebrada en Washington en 1889. Vid. **RUIZ MORENO, I. (h.): El pensamiento internacional de Alberdi**, Buenos Aires, 1945.

²⁶ En 1887 estas islas se habían convertido en una especie de protectorado estadounidense y se habían hecho reconocer el derecho a construir una base naval en Honolulu. Asimismo y debido a la labor de sus misioneros o de sus traficantes se habían instalado, bien sea por la forma aludida o mediante posesión, en las islas Midway y algunas otras de las Samoa. En puridad el imperialismo expansionista norteamericano había comenzado dos décadas antes con la compra del territorio de Alaska a los rusos en 1867.

²⁷ Estados Unidos había firmado con Gran Bretaña, hacia mediados de siglo, un tratado para la construcción de un canal en Centroamérica. No llegó a ejecutarse. Tampoco se logró con el acuerdo al que llegaron en 1901. Y similar suerte corrió el firmado con el gobierno de Colombia en 1903. En éste se reconocía a Estados Unidos la facultad de abrir un canal por Panamá. A tal fin entregarían a Colombia la cantidad de 10 millones de dólares y pagarían una suma anual de 250 mil más por cada anualidad en concepto de alquiler de dicho canal y su zona de influencia. Al rechazar el senado colombiano este acuerdo la administración americana dio a entender a los panameños que estaría presta a apoyarles si acometían su independencia de Colombia, lo que así sucedió. De esta manera fue posible la construcción de tan importante vía de enlace entre los océanos Atlántico y Pacífico. Por si fuera poco este nuevo acuerdo con el gobierno panameño reconocía explícitamente el derecho de intervención de los EE UU en la zona del canal en todos los casos en que se hiciera preciso mantener el orden. El 15 de agosto de 1914 franqueaba el canal, por primera vez, un buque americano.

²⁸ Roosevelt fue el primero en afirmar que debían hacer sentir globalmente su influencia y utilizar la fuerza si sus intereses chocaban con los de otra potencia. Asimismo personificaba la tendencia nacionalista surgida de las nuevas generaciones de la "*América para los americanos*" y también el imperialismo de los industriales, que exigen la presencia americana allá donde se muestre la presencia europea o japonesa. No obstante recuérdese que su intervención como árbitro, a petición de Alemania, le llevó a promover la Conferencia de Algeciras (6-1-1906) en la que defiende a Francia y obliga a que aquella ceda. Esto le hizo acreedor del Premio Nóbel en ese mismo año. Cfr. **PEYRET, H.: Los Estados Unidos**. Madrid, 1963, pp. 171 y ss.

²⁹ Recuérdense las numerosas intervenciones en Cuba, Panamá, República Dominicana, Haití, Nicaragua y Méjico en el transcurso de las tres primeras décadas del nuevo siglo.

En cuánto a ésta última se debe entender que fue más una política de control que de ayuda para mejorar los niveles políticos y de vida de los países latinoamericanos. Por tanto, no puede ser etiquetada, en modo alguno, como altruista y, mucho menos, como humanitaria y noble. Puesta en marcha durante el mandato republicano del presidente William H. Taff (1909-1913) solo pretendió, con la concesión de préstamos y ayudas financieras, llevar adelante su expansionismo, sirviéndole como medio idóneo la potenciación de los intercambios comerciales con los países centro y suramericanos. Tracemos brevemente sus objetivos, señalemos sus métodos y dejemos constancia de sus ventajas.

Con los primeros se pretendía:

Ayudar a los países latinoamericanos para que, de esta forma, pudiesen ayudarse ellos mismos más adelante.

Impedir su excesivo endeudamiento exterior y la internacionalización de cualquier conflicto entre ellos.

Desterrar los desórdenes internos.

Sanear y proteger sus finanzas.

Estabilizar y democratizar sus regímenes políticos.

Ninguno de ellos, como puede apreciarse, entraba en contradicción con el carácter de misión civilizadora, que otorgaba a los Estados Unidos el derecho de realizar acciones unilaterales, sin excluir la violencia, y extender el estilo de vida norteamericano. Era, en definitiva, una apelación a la solidaridad interamericana. Ahora bien, tales objetivos no chocaban tampoco con los intereses económicos de su imperialismo expansionista, que se vuelve paternal y que, por la buena coyuntura internacional, canalizará los excedentes de capital hacia Latinoamérica.

Los métodos practicados en este nuevo impulso expansionista se centraron, exclusivamente, en la realización de inversiones, el establecimiento de auténticos protectorados financieros y en el uso de la fuerza. Ni el idealista presidente demócrata Woodrow Wilson (1913-1921), defensor del derecho de autodeterminación de los pueblos, consiguió frenar las intervenciones en Latinoamérica. Es más, durante su mandato se puso en vigor el irreconocimiento de aquellos gobiernos que en su nación hubieran alcanzado el poder de forma anticonstitucional. La práctica de esta política fue una nueva forma de intervencionismo. Por último, teniendo en cuenta la desigualdad existente entre los Estados Unidos y las repúblicas de Latinoamérica, resulta obvio decir a quién benefició. Aún así es conveniente reseñar que las inversiones estadounidenses fueron cuantiosas puesto que, de 1914 a 1930, pasaron de 1.700 a 5.350 millones de dólares³⁰.

El crack del 29 significaría una tregua y con ella la ralentización, cuando no la paralización de la ofensiva financiera norteamericana, asombro de contemporáneos y origen de una abundante literatura periodística y académica, que la bautizó con el nombre de diplomacia del dólar.

CAMBIO DE RUMBO: LA BUENA VECINDAD

Hacia 1933 se produce un nuevo giro en las relaciones de Estados Unidos con Latinoamérica. El intervencionismo tal y como se venía realizando no se sostenía por:

- Las quejas, cada vez más frecuentes, de los países iberoamericanos hacia los Estados

³⁰ Cfr. KÖNIG, H. J.: *op. cit.*, p. 433. En puridad éstas no pudieron resultar perjudiciales y si lo fueron, fue debido a que las mismas se destinaron a potenciar la producción de bienes demandados en y después de la guerra, lo que produjo un crecimiento y no el desarrollo armónico de estas naciones.

Unidos, lo que dañaba su imagen. ¿Cómo era posible compaginar la doctrina monroeniana y la wilsoniana defensa del principio de autodeterminación de los pueblos con el derecho de intervención?

- Algunos de sus políticos creían en el carácter poco ético e injusto de estas relaciones. Injusticia que alcanza también a la política de inversiones; puesto que, al no tener en cuenta el régimen político de aquellas repúblicas, ayudas financieras y préstamos habían servido no para implantar la democracia y el respeto a los derechos civiles sino para sostener en el poder a muchos de sus dictadores.

- Las secuelas de la crisis del 29, cuyas soluciones requerían un cierto clima y grado de colaboración por parte de los países latinoamericanos.

- También se puede aducir, y no es lo menos importante, el elevado coste de las intervenciones militares³¹.

Todas estas razones hicieron que el recién elegido presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) dibujara las líneas maestras de los demócratas en política exterior, aún cuando el momento no era el más propicio, pues la depresión económica servía de marco.

Un epíteto y un sustantivo configurarían sintéticamente la concepción roosveliana de la política exterior estadounidense: buena vecindad³².

El concepto era vago, impreciso, necesitaba de una puntualización, de su desgajamiento, de su concreción en definitiva³³. Por otra parte, no era nada original y sí de uso común en el lenguaje de las relaciones internacionales. Eran los hechos los que habían de contrastar la dimensionalidad de su alcance, lo que aconteció con ocasión de la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo en diciembre de 1933, aceptando los Estados Unidos una resolución por la que se negaba el derecho de cualquier estado a interferirse en los asuntos internos de otro. No obstante, en su discurso del 12 de abril de 1933, trazaba las líneas básicas del sistema. Eran éstas:

1º Desarrollo de la amistad y hermandad entre los países americanos.

2º Respeto a los derechos de los demás y cumplimiento de las obligaciones contraídas.

3º Fomento de la comprensión y confianza mutuas, dada su condición de estados libres e iguales.

4º Estados Unidos señala, explícitamente, el carácter antieuropeo de la Doctrina Monroe, o lo que es lo mismo, potenciación y unidad del panamericanismo.

5º Orientación hacia un mercado sin barreras entre y para las repúblicas americanas.

Atendiendo a las mismas el reconocimiento expreso de los Estados Unidos a la igualdad, integridad territorial y no-intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos, así como el rechazo al uso de la fuerza que, en adelante, habrían de

³¹ La intervención en Nicaragua (1927-1928) costó a los Estados Unidos 3.5 millones de dólares.

³² Para muchos historiadores la política de Buena Vecindad no fue inspirada por Franklin D. Roosevelt, si bien va asociada a su mandato, puesto que ni éste inspiró el "Memorandum Clark", que repudiaba el Colorario de T. Roosevelt, ni nombró embajador en Méjico a D. Morrow, lo que aconteció durante la administración Calvin Coolidge, que tanto contribuyó a mejorar las relaciones con éste país y aplazar cuanto pudo las expropiaciones de tierras en manos norteamericanas. Cfr. **MORALES PADRÓN, F.: Historia de unas relaciones difíciles (EE UU-América española)**. Sevilla, 1987, p. 180 y ss.

³³ Pero no podemos olvidar que, a pesar de tanta imprecisión, la doctrina del "Buen Vecino" buscaba un muro de contención que frenara el avance de los partidos comunistas norteamericanos que expresaban su solidaridad con los pueblos latinoamericanos y les prestaban su simpatía y ayuda a los procesos revolucionarios ya en marcha. Al final tal "bondad" sólo sirvió para extender, una vez más, el expansionismo norteamericano en Latinoamérica.

presidir las relaciones internacionales se manifestaría en los años siguientes a 1933. Vino a corroborar el cambio de actitud el fin de la ocupación militar de Haití y Nicaragua; la derogación de la enmienda Platt, limitadora de la soberanía de Cuba; su rechazo a intervenir en los asuntos internos de los países (nacionalización del petróleo y confiscación, por ejemplo, de los bienes de las compañías petrolíferas americanas en Méjico)³⁴; el nuevo acuerdo con Panamá (la intervención americana se limita a los límites de la zona del Canal) o la potenciación de los contactos interamericanos con el fin de preservar la paz en el continente y a la vista del giro que la política internacional adquiriría en Europa como lo prueba tanto la Conferencia de Buenos Aires, celebrada en diciembre de 1936, que contó con la participación del propio Roosevelt, como la Octava Conferencia de Estados Americanos, celebrada dos años más tarde en Lima.

Si en la primera el presidente ponía sobre el tapete el riesgo que se corría con la locura de algunos estados europeos, cuyo rearme y belicismo estaban fuera de toda duda, y la necesidad de defender la democracia representativa, indefectible vía a seguir si se quería cambiar la gloria de la independencia por la de interdependencia, como ya dijera ante el Congreso y Senado brasileños; en la segunda, propuso a los estados latinoamericanos la creación de una alianza de defensa mutua, a la vista del mal cariz que iban tomando los acontecimientos en Europa. Esta propuesta, que suscitó el recelo y la reserva tanto de Argentina y Chile como de Méjico dado que vincularon la hipotética alianza con el reconocimiento implícito de una vuelta al derecho de intervención, quedó inefectiva.

Pero pronto el desarrollo de los acontecimientos europeos vendrían a demostrar la necesidad de una defensa conjunta. Y así fue. La invasión de Polonia en 1939, provocó la primera reunión consultiva de ministros de Asuntos Exteriores americanos en Panamá (1939), a la que siguieron las de La Habana (1940) y Río de Janeiro (1942). De la primera se consiguió la declaración como zona de seguridad de una franja de 300 millas a lo largo de las costas americanas; de la segunda, la integridad e inviolabilidad territorial de todas las repúblicas y de la tercera, la ruptura de relaciones diplomáticas y la declaración de guerra a las potencias del Eje, si bien esto último no se conseguiría en su totalidad hasta 1945.

Los éxitos de la política de buena vecindad dependieron siempre de la buena disposición estadounidense. Una buena disposición que, en los meses finales de la Segunda Guerra Mundial, dependía de dos presupuestos fundamentales: uno, de la capacidad norteamericana para realizar fuertes concesiones a sus vecinos; otro, de la combinación de sus intereses continentales y mundiales.

La verdad es que la política exterior de Estados Unidos estaba más volcada, en estos momentos, hacia lo que sucediera en el Viejo Continente que en Latinoamérica, a la que consideraba en un segundo plano. De ello tomaron debida nota los países hermanos, presos de una latente hostilidad³⁵ y también los propios Estados Unidos, que no les convenía en modo alguno que aquella hostilidad se incrementase, por eso accedieron a ir a la Conferencia de Chapultepec (1945).

De ésta saldría un sistema intercontinental de seguridad, que repelería cualquier agresión exterior o interior en el hemisferio. Asimismo y por deseo de los Estados Unidos se invitó a Argentina a aceptar los principios y la política acordados en la reunión.

³⁴ Este conflicto se saldó en los primeros años de la década de los cuarenta con una indemnización del gobierno mejicano de unos 29 millones de dólares.

³⁵ En algunos casos se exaspera como aconteció en el conflicto territorial del Alto Amazonas entre Perú y Ecuador.

De esta forma se fue configurando el bloque americano de la Conferencia de San Francisco. Sirvan, a modo de balance, las siguientes palabras:

“Se dice, afirma Morales Padrón, que la política de Buena Vecindad trajo consigo la doctrina de no-intervención y el principio de consulta y colaboración. Realmente lo único que cambió fue la forma de intervenir. Roosevelt ha sido el imperialista más inteligente que han tenido los EE.UU. en los tiempos modernos. Como liberal conocía el valor de la retórica, como capitalista sabía que quien domina la economía domina la política (...) La dependencia económica fue asegurada aún más durante la guerra a través del programa United States Lend Lease, que canalizó equipos de los EE.UU. a 18 naciones latinoamericanas por valor de 475 millones de dólares (se excluyó a Panamá que “era” de los EE.UU. y a la Argentina en rebeldía).

En 1950 los EE.UU. controlaban el 70 por 100 de las materias primas de Latinoamérica y el 50 por 100 de su producto nacional.

El ocupante no era ya un señor con uniforme (marines) fácilmente distinguible; eran las fuerzas locales, ligadas a los intereses oligárquicos vinculados o mediatizados por los EE.UU.»³⁶.

DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (O.E.A.) A LA ALIANZA PARA EL PROGRESO (A.L.P.R.O.)

Concluida la II Guerra Mundial, los Estados Unidos adquieren una importancia capital en el panorama de las relaciones internacionales³⁷. Nadie discutirá su papel y liderazgo como primera potencia de Occidente, como tampoco se le discutirá aquel a la Unión Soviética en su área de influencia. La inexistencia de otra potencia equilibradora rompió todo el esquema tradicional de las relaciones internacionales³⁸. Ahora, después de tan belicoso conflicto, surgían dos polos de poder que, concretados en Washington y Moscú, habrían de ir forzosamente a una guerra caliente³⁹ si alguno de ellos quería lograr la primacía, el unitarismo, en el concierto diplomático internacional. Esta lucha entre dos sistemas políticos de distinto signo se denominó guerra fría⁴⁰.

En una situación internacional tensa se retomó el sentido de misión civilizadora que

³⁶ Cfr. su, *op. cit.*, pp. 183-184.

³⁷ De 1945 a mediados de 1990, *“El Congreso y la opinión pública no solían interesarse tanto en las cuestiones de política exterior como el Ejecutivo, pero apoyaron con buena disposición las recomendaciones básicas del presidente. Todos los presidentes, ya fueran republicanos o demócratas, defendieron las políticas de contención y rearme propias de la guerra fría. Todos apoyaron tanto a la OTAN como a la Unión Europea en la creación de una alianza democrática de carácter económico y político constituida por una docena de países que habían librado guerras entre sí en siglos pasados. Todos apoyaron versiones limitadas de libre comercio internacional y todos apoyaron las numerosas intervenciones en Latinoamérica a cargo de gobiernos en su mayoría conservadores. Todos los presidentes, republicanos y demócratas, mantuvieron abiertas sus líneas de negociación con la Unión Soviética en la guerra fría. Y, en 1991, el primer presidente Bush gozó del pleno respaldo de ambos partidos, y en gran medida del apoyo internacional, en la guerra del Golfo”.* Cfr. JACKSON, G.: *“La Política Exterior de Bush”*; traducción de J. M^a PUIG DE LA BELLACASA, en *La Vanguardia*, 22 de febrero de 2002.

³⁸ Unitarismo y equilibrio son los sistemas límite en que se concretan las relaciones internacionales. En cuánto a Europa el segundo de ellos es el que más ha imperado en el transcurso de los tiempos modernos y contemporáneos. Hitos históricos fundamentales que lo avalan los encontramos en la paces de Westfalia, Utrech, Congreso de Viena, etc.).

³⁹ De hecho habrá muchas. Por citar algunas sirvan de ejemplo la de Corea en 1950 y Vietnam en los años 60 y 70.

⁴⁰ El monopolio norteamericano de la bomba atómica duró poco más de un cuatrienio (julio de 1945 a

ya pusiera en vigencia la política del Destino Manifiesto. Los Estados Unidos se vieron forzados a detener el comunismo para así preservar los principios más puros de su sistema: la democracia, el capitalismo y la economía de mercado.

Bajo el mandato del otrora vicepresidente Harry Truman (1945-1953), convertido en presidente a la muerte de Roosevelt se daba un nuevo giro en las relaciones exteriores. Todos los planes de acción llevados a cabo al amparo de su doctrina⁴¹, que por cierto nunca impidieron las ayudas a los regímenes dictatoriales más reaccionarios y represivos de Latinoamérica, tendían única y exclusivamente a impedir la expansión del comunismo y, por tanto, de la URSS. Papel relevante en esta tarea cupo a la Agencia Central de Inteligencia, la CIA, creada en 1947.

Con su sucesor, el republicano Dwight D. Eisenhower (1953-1961), Latinoamérica continuó siendo un área de vital importancia tanto por sus recursos potenciales, campo atractivo para los nuevos colonizadores, como por el peso que aquella podía tener en el equilibrio mundial. La política externa respecto a sus vecinos estuvo acorde con las formas más abiertas de intervencionismo.

A esta tensa situación no escaparon los estados latinoamericanos que, siendo económicamente dependientes del poderoso vecino del Norte, se veían ahora más forzados que nunca, por la extensión del comunismo al continente⁴², a echarse en sus brazos y apostar por una defensa interestatal común cuando, otrora, por lograrla, habían resultado fallidos todos los intentos. Todos los esfuerzos por alcanzar este último objetivo venían de lejos y habían cristalizado en los últimos años de la presidencia de Truman en dos momentos significativos: la Conferencia de Río de Janeiro (1947) y la Novena Conferencia Panamericana, celebrada en Bogotá en 1948.

De la primera, salió la firma de un Tratado de Asistencia Recíproca que contemplaba: mecanismos para la resolución amistosa de conflictos; la defensa recíproca en caso de ataque extracontinental o continental; intervención mediante sanciones económicas, medidas políticas o, simplemente, el uso de la fuerza en caso de que se amenazara la paz de América y la creación de un órgano de seguridad de carácter regional⁴³. De la segunda, surgió la Carta de Bogotá y la creación de un conjunto de instituciones que quedaron englobadas en lo que conocemos como la Organización de Estados Americanos (OEA).

septiembre de 1949). El mundo toma conciencia del nacimiento de dos superpotencias y del comienzo de la Guerra Fría. Recuérdese que fracasado el *plan Baruch* (1946), que pretendía colocar toda la producción nuclear bajo vigilancia de una autoridad supranacional, y dada la inaceptabilidad del *plan Gromiko*, que rechazaba lo anterior, el presidente Truman firmaría la *ley Mac-Mahón*, que consagraba el secreto atómico a escala nacional. Vid. SALOM, J.: *La Guerra Fría*. Madrid, 1975, p. 33 y VILLANI, P.: *La edad contemporánea, 1945 hasta hoy*. Barcelona, 1997. pp, 15 y ss.

⁴¹ El mismo dice como nació su doctrina: "El 12 de marzo de 1947 a las 13.00 subí a la tribuna en la sala de sesiones de la Cámara de Representantes y me dirigí a los senadores y a los miembros de la misma. Les reuní a todos para hablarles de la peligrosa situación que, a mi entender, se había gestado. Insté al Congreso a realizar acciones urgentes para controlarla. Pero también quise declarar -para que el mundo entero lo supiese- qué actitud asumía Estados Unidos, frente a la nueva naturaleza del totalitarismo". Vid. TRUMAN, H. S. : *Memories 1945-1952. Years of Trail and Hope*.

⁴² El 26 de julio de 1953 Fidel Castro, al mando de otros jóvenes revolucionarios, atacaba el Cuartel Moncada de Santiago de Cuba iniciando una lucha contundente contra el gobierno del dictador Fulgencio Batista, que servía fielmente a los intereses de los Estados Unidos. Seis años más tarde la revolución había triunfado y el líder revolucionario entraba en la Habana el primero de enero de 1959. Fidel Castro proclamó la independencia y la libertad de Cuba. Igualmente exigió a Estados Unidos el reconocimiento de su soberanía.

⁴³ En todo caso, la intervención habría de realizarse con el voto afirmativo de los 2/3 de los estados firmantes. Por otra parte, recuérdese que el Tratado de Río sirvió para legitimar, por ejemplo, las intervenciones de los Estados Unidos en Guatemala (1954) y en Granada (1983).

En la Carta de la OEA, sin detenernos a pormenorizar, lo más sustancial fue la expresa prohibición del derecho a intervenir en los asuntos de otro estado ni ejercer presiones políticas o económicas sobre el mismo. Esto entrañaba el abandono, por parte de los Estados Unidos, del uso de la fuerza, de su política de las cañoneras; sin embargo, el poderoso vecino consiguió introducir y ver aprobada su propuesta de condena hacia el comunismo internacional al tiempo que todos ellos aceptaron obligatoriamente el modelo democrático. Esta ardiente defensa de la democracia no era sino otra forma de poder intervenir en el continente americano⁴⁴.

Pero si la OEA fue la plataforma que recondujo, que dio organización a los asuntos interamericanos, la Alianza para el Progreso (ALPRO) fue el basamento ideológico y el mecanismo más adecuado para que los Estados Unidos pudieran fundamentar su intervencionismo político y económico en los países del área.

La idea de cooperación latinoamericana arranca en la Operación Panamericana propuesta en 1958 por Juscelino Kubitschek y cuyos antecedentes pueden rastrearse en los planes Clayton (Conferencia de Chapultepec) y Marshall y en el Convenio Económico de Bogotá.

La iniciativa para crear la ALPRO⁴⁵ fue acometida por el Presidente John F. Kennedy (1961-1963) ante el temor de los avances revolucionarios lo que puso en conocimiento de la Unión Panamericana. Asimismo invitó a todos los gobiernos latinoamericanos a una reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA (el CIES) en la que se decidió su creación formal.

La ALPRO fue a un tiempo un plan económico y financiero con el que se lograría, de llevarse a buen fin, una mejor distribución de la renta nacional, la ejecución de reformas fiscales y agrarias, mejora de los sectores educativo y sanitario, realización de programas de viviendas y en definitiva, como dice König⁴⁶, era *llevar* a cabo la revolución desde arriba y *abortar* la revolución desde abajo.

El programa contó con unos 500 ó 600 millones de dólares al comienzo. Pronto vio Kennedy la necesidad de que una potente organización canalizara mayoritariamente estas ayudas⁴⁷ en nombre de la Alianza, por lo que firmó un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959.

La reunión del CIES en Punta del Este (Uruguay), en agosto de 1961, formalizó y dio estructura a la ALPRO y trazó la metodología para llevar adelante su programa, a cuyo primer plan de reformas le fueron asignados 100.000 millones de dólares en diez años, entrega que volvería a repetirse.

La idea era ambiciosa y, en principio, generosa; pero el tiempo se encargaría de sacar a la luz sus fisuras. Veámoslas:

- Decreció la ayuda económica prevista. Entre 1961-1971, duración del primer plan de reformas, los Estados Unidos entregaron sólo 9.400 millones de dólares de los 20.000

⁴⁴ Autoridades tan "democráticas" como Batista (Cuba), Trujillo (R. Dominicana), Somoza (Nicaragua) o Pérez Jiménez (Venezuela) aprobaron tal resolución en la Décima Conferencia Internacional de Estados Americanos.

⁴⁵ Cfr. MORALES PADRÓN, F.: *op. cit.*, pp. 239 y ss. En su nacimiento se deben tener en cuenta, entre otros, los siguiente elementos: el estancamiento de la economía latinoamericana, a pesar de la ayuda financiera e inversora norteamericana que se dilapidaba por la corrupción y no favorecía a los estratos pobres, el informe Milton-Eisenhower que advertía sobre la violencia y las revueltas sociales que podían ocasionarse, las revoluciones y golpes de estado de la década de los 50 y los viajes de Adlai Stevenson, que pidió cambios en las relaciones interamericanas, y el de Nixon en 1958.

⁴⁶ Cfr. su *op. cit.*, pp. 457 y ss.

⁴⁷ No eran las únicas, pues hay que sumarle las cantidades provenientes de las autoayudas que cada país debía aportar a sus planes de desarrollo y que equivalían al 80 por 100 de su importe.

que les correspondía.

- Las inversiones no fueron hechas con entera libertad por los países a los que se les concedieron. La mayoría de las ayudas hubieron de invertirse obligatoriamente en la compra de productos norteamericanos.

- Las entregas monetarias no se hicieron con regularidad.

- Los Estados Unidos continuaron alzando el listón aduanero a los productos latinoamericanos, en tanto vendían a éstos los productos de difícil consunción en su propio mercado.

Estas cuatro razones serían una explicación rápida, puntual y concisa si nos atenemos a los resultados a que llevó la política de la ALPRO. Pero hay razones más lejanas y subyacentes que pueden enriquecer la comprensión del mismo. Unas van implícitas desde el mismo momento en que se conforma el programa como *el idealismo del plan* que aspiraba a lograr mucho en poco tiempo; la *animadversión hacia el pueblo norteamericano* o la *carencia de una ideología propia* capaz de ilusionar y aunar esfuerzos y no hacer las diferencias más profundas. Otras, no calaron en el tejido social. En este sentido hemos de manifestar que *no se supo vender*, usando términos publicitarios, dicho programa ni a los países ni a las gentes a que iba destinado. Este enorme esfuerzo de cooperación multilateral *no caló en la masa popular* y, por si fuera poco, tuvo en contra a toda las oligarquías agrarias latinoamericanas. Asimismo *no tuvo detrás al pueblo norteamericano*, porque tampoco vio claro los beneficios que podría obtener de su aplicación.

Por último, los golpes de gracia le vinieron por dos hechos significativos. Uno, el fracaso de la invasión de Bahía Cochinos. Otro, fundamental y que afectó a su supervivencia, la muerte de su mentor, el presidente Kennedy, que caía asesinado en Dallas en noviembre de 1963.

DE LA DISTENSIÓN COMO FONDO A LA SOCIEDAD EN RIESGO: LAS NUEVAS AMENAZAS EMERGENTES

Los años posteriores hasta su desaparición, a principios de los 70, fueron para la ALPRO tiempos de desorientación, de extravío. Otros problemas ocupaban la atención de la administración norteamericana y conducían a su diplomacia a fijar las directrices de una política externa dentro del marco de la distensión.

La llegada a la Presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969) representó un salto atrás. La recuperación de la política del “garrotazo” y el “destino manifiesto” puso a buen recaudo la de “buena vecindad” para así poder inmiscuirse, con absoluto cinismo, en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas. Esta tan poco novedosa política demostraba con contundencia los nuevos aires: aislamiento de Cuba⁴⁸, intromisión en Ecuador (1963), Brasil y Guyana (1964) e intervención armada en la República Dominicana (1965).

La administración de Richard M. Nixon (1969-1974) heredó la doctrina Johnson si bien con algunos matices. La nueva coyuntura permitió la apertura de negociaciones con la URSS sobre la limitación del armamento estratégico y prevención de la guerra nuclear y significó el inicio de un periplo cuyos hitos más significativos podrían ser fijados en su viaje a China, en donde cupo un papel relevante a su enviado especial

⁴⁸ En 1968, en la Conferencia de Punta del Este, los Estados Unidos rompían sus relaciones con Cuba. Igualmente lo hacían el resto de los países de Latinoamérica a excepción de Méjico

Kissinger, y el fin de la guerra de Vietnam. Fue el descrédito alcanzado en esta última el que provocó, sin embargo, la penetración norteamericana en los países latinoamericanos.

Al amparo de unas bien diseñadas campañas propagandísticas, marchamo de identidad de una nueva doctrina acuñada bajo el nombre de una "Sociedad de Iguales"⁴⁹, se lograba la presencia imperceptible norteamericana; política que su sucesor, Gerald R. Ford (1974-1977), pondría en práctica bajo el lema de "Doctrina del Nuevo Diálogo" y que, por su marcado matiz revisionista en las relaciones hemisféricas, sería más propio designarla como del "Nuevo Monólogo".

Con James E. Carter jr. (1977-1981) en la Casa Blanca se rompía la tradición de las administraciones norteamericanas en la formulación y proclamación de "doctrinas". Éste no propuso ninguna atendiendo a que todas las anteriores, formuladas ampulosamente, acababan inexorablemente en fracaso, resultado por otra parte bastante lógico si tenemos en cuenta los intereses antagónicos de los Estados Unidos y de las naciones latinoamericanas. En este aspecto y bajo su mandato la diplomacia norteamericana trató más bien de difundir, mediante una muy bien cuidada propaganda, las ideas del nuevo presidente en torno a la defensa de los derechos humanos cuya trasgresión era más que notoria en aquellas repúblicas. Un cuarto de siglo después, ni siquiera ha pasado una semana al día de hoy, aquella política y su trayectoria personal conciliadora en no pocos conflictos mundiales le han hecho acreedor del Premio Nóbel de la Paz.

La celebración de nuevas elecciones situaría a la extrema derecha del partido republicano en el poder y un artista cinematográfico mediocre resultaba elegido Presidente: Ronald W. Regan (1981-1989). Bajo su mandato las líneas de actuación política se centraron en el interior, en una singular lucha contra la inflación y, en el exterior, en seguir la línea continuista y defensora, en todo caso, de los intereses estratégicos norteamericanos. Desde ahora la nueva andadura de las relaciones diplomáticas con respecto a Latinoamérica estaría presidida por un aparente desinterés que no fue sino el producto o la secuela de ir la política exterior estadounidense a remolque de los acontecimientos internacionales que acontecían en Europa y Próximo y Medio Oriente, presentando ésta una inequívoca batalla *al terrorismo internacional*.

Las ideas básicas de Regan se fundamentaron en una lucha sin cuartel contra el comunismo. Para los "ideólogos reganianos"⁵⁰ las naciones existen sólo en relación

⁴⁹ Para algunas naciones latinoamericanas esta doctrina se concretó en algo bien perceptible y desigual. Me refiero, por ejemplo, al derrocamiento de Torres en Bolivia (1974) o la caída del constitucionalismo en Uruguay y de Salvador Allende en Chile (1973). En relación con éste último caso Henry Kissinger, asesor nacional de seguridad y Secretario de Estado con los presidentes Nixon y Ford de 1969 a 1973, se ha negado a declarar ante el juez español Garzón "sobre su conocimiento de las operaciones de represión y masacre de opositores durante la dictadura del general Augusto Pinochet", y reconocía ante la audiencia de la Convención Anual del Institute of Directors, celebrada en el Royal Albert Hall de Londres en el mes de abril del presente año, que era posible se hubieran cometido errores por parte de las administraciones en las que había servido; ahora bien cuestionaba si eran los tribunales de justicia los lugares idóneos para determinar lo que ocurrió entonces y añadía: "Nadie puede decir que ha prestado servicios en una administración que no cometió errores. Las decisiones que se toman en altas instancias se hacen 51 contra 49 por ciento, lo que hace muy posible que se hayan cometido errores". Con tales palabras asumía por primera vez que la política exterior, que él contribuyó a diseñar y poner en práctica, de finales de los sesenta hasta mediados de la siguiente década para la administración Nixon, pudo ser errónea. Recuérdese que el 8 de junio de 1976 Kissinger visita a Augusto Pinochet en Santiago y le dijo: "Tenemos mucha simpatía en Estados Unidos por lo que usted está intentado hacer aquí..." Vid. EKAIZER, E.: "Nadie es perfecto"; en *Diario el País*. Madrid 25 de abril de 2002, p. Internacional/11.

⁵⁰ Una vez asumido el poder en 1981, Regan plasmaba su doctrina en este campo en el llamado documento de Santa Fe. Ésta fue elaborada por una serie de expertos entre los que destacaba Roger W. Fontaine, principal consejero de Regan para Latinoamérica.

mutua y su política exterior debe ser el instrumento idóneo que asegure su supervivencia en un mundo hostil; mundo, en el que la norma rectora de los asuntos internacionales es el fenómeno de la guerra y no el de la paz. Con estos mimbres no cabía aislamiento posible con lo que la práctica política de la distensión devenía en agotamiento y muerte.

Aquellos ideólogos⁵¹ echaron mano de la geopolítica para enmarcar su pensamiento. De esta manera la política exterior en general y su estrategia/s en particular habrían de fundamentarse en la geografía, el clima y la idiosincrasia del pueblo. Todo ello coadyuvó a la formulación de unos nuevos objetivos que dieron como resultado la que se conoce como neoglobalización. Atrás quedaba la difusión de la democracia y la defensa de los derechos humanos al tiempo que se cubría con un ropaje vistoso el interés económico, objetivo nada despreciable. Es por eso que las ayudas para la “contención del comunismo” fueron invertidas mas que en procurar aquella sociedad de iguales nixoniana en la vigilancia de Cuba, la invasión de la pequeña isla de Granada y en las intervenciones en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Colombia, Venezuela y Méjico⁵².

En cierta manera la práctica de esta política de contención comunista verificada sobre las naciones latinoamericanas indicaba la vuelta a escena de la doctrina Monroe, en la que los dirigentes de la Secretaría de Exteriores apreciaron un mecanismo político de gran sensibilidad para registrar cualquier amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Si a ello añadimos la admisión del principio de no-injerencia se apreciará con nitidez la nueva dimensión adquirida que, partiendo de una primigenia idea de dominación, llega a su universalidad con la concepción de un Estado responsable del equilibrio mundial. Con esta concepción, bajo este prisma, el poder de los Estados Unidos no tenía por qué mostrar flexibilidad en parte alguna del mundo; a éste, cuando fuera atacado, debilitado o puesto en duda, le bastaría simplemente ordenar y canalizar la intervención.

George Herbert W. Bush (1989-1993), vicepresidente con Reagan y otrora Director de la CIA, sería elegido presidente y llevaría a cabo la misma política que su antecesor si bien bajo el lema de “neoglobalismo, potencia unipolar y dictado hegemónico”. Acontecimientos como los de la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética facilitarían a los EE.UU. el papel de árbitros del orden internacional lo que se tradujo en que las naciones de Latinoamérica sufrirían las consecuencias de la neoglobalización.

En este contexto, por citar algún ejemplo, debemos tener presente que, a fines de diciembre de 1989, Panamá fue invadida y Noriega, su Presidente, trasladado a Estados Unidos y condenado a cadena perpetua por narcotráfico. Asimismo Guillermo Endara, su nuevo mandatario, tomaba posesión en una base militar norteamericana lo cual resultaba paradójico. Entretanto la “contra” se consolidaba en Nicaragua. Dos formas, al menos, de un mismo neoglobalismo que quería conseguir –y consiguió– enfriar y quitar tensión en El Salvador, Colombia y Guatemala mediante acuerdos con sus guerrillas. Se iniciaban los años noventa en los que la situación centroamericana

⁵¹ Estos se habían percatado que la falta de habilidad para proteger los valores y creencias fundamentales de los norteamericanos habían llevado a los EE UU a un estado de indecisión e impotencia, lo que era bastante peligroso para la supervivencia de la República. Sin duda hay mucho de “evidente destino” en esta percepción.

⁵² Repárese en la fuerza del sandinismo en Nicaragua, la lucha armada en Guatemala, la presencia del Frente Farabundo Martí en El Salvador, el asesinato de Maurice Bishop y la invasión militar a Granada o la posibilidad de revisar los acuerdos contenidos en los tratados Carter-Torrijos en Panamá.

continuaría siendo crítica y la de Sudamérica, en su conjunto, llegaría a ser mucho peor que en las décadas anteriores.

El demócrata William J. Clinton (1993-2001) asumía la Presidencia de los Estados Unidos. El nuevo mandatario hacía el tránsito entre siglos y milenios consciente de que pilotaba una potencia unipolar y satisfecha de su “destino manifiesto”⁵³. Su política exterior con respecto a Latinoamérica apenas varió de las ya practicadas por sus antecesores. El neoliberalismo económico lo invadía todo y sus efectos eran, en lo social, más que nocivos. Aplicado por la clase dirigente de muchas de las repúblicas americanas, acuciadas por una deuda externa galopante por demás, intensificó el gran malestar ya existente como lo prueba el resurgir de las guerrillas zapatistas, la inestabilidad de Venezuela y las numerosas protestas en las naciones de Centro y Suramérica.

Comenzaba un nuevo siglo y milenio cuando llegaba a la Casablanca, George W. Bush, hijo, después de cuestionarse el procedimiento electoral estadounidense. Una mezcla de doctrina Monroe, inserta en la práctica de un unilateralismo sin ambages y con lenguaje propio, preside desde entonces la política exterior norteamericana: el Nuevo Orden Mundial⁵⁴. Si en mayo de 1980 el grupo de Santa Fé (Nuevo Méjico) y la Heritage Foundation señalaban las líneas directrices que había de seguir Estados Unidos con Latinoamérica; ahora, a finales del 2000, hacían el mismo trabajo para Bush y señalaban como líneas prioritarias el poderío militar, promoviendo por tanto el intervencionismo especialmente en Colombia (narcotráfico), y la reversión del Canal de Panamá (incumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter), nevaduras básicas en la defensa del hemisferio⁵⁵. Dejemos hablar al propio Bush:

“Estados Unidos tiene ahora una oportunidad para extender y asegurar la paz que disfrutamos actualmente promoviendo un internacionalismo claramente

⁵³ Tiene sus límites. Téngase en cuenta que como dice JACKSON *“El presidente Clinton contó con un apoyo militar y parlamentario mucho menor que el que tuvieron sus predecesores, ya que se había opuesto a la guerra de Vietnam y se las arregló para no servir en ella”*. Y más adelante como afirmación de lo anterior escribe *“Clinton quería que Estados Unidos ratificara el tratado de prohibición de armas químicas en 1993, el tratado de prohibición total de ensayos nucleares y el protocolo de Kioto para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero el Congreso le derrotó a propósito de estas cuestiones”*. Cfr. su artículo ya citado.

⁵⁴ El diseño de políticas tiene como objetivo final el dotar a lo gobernantes de un esquema teórico que les permita el uso de herramientas que posibiliten, expliquen y justifiquen sus actuaciones. Podríamos citar múltiples ejemplos en el caso de los Estados Unidos pero sirvánnos, de momento, los extremos de este abanico. De un lado, la política de “buena vecindad” (F. D. Roosevelt); de otro, la del “Nuevo Orden Mundial” (Bush). En un contexto más amplio de proximidad esta política con motivo de la dispersión de la tecnología nuclear, los ataques informáticos, la lucha contra el narcotráfico o el terrorismo internacional, “nuevas amenazas emergentes”, se alinea con lo anteriormente afirmado. Conviene precisar no obstante que no siempre estos diseños y, especialmente los programas que luego los desarrollaron, llegaron a conformar un cuerpo teórico unificado, lo que demuestra la grandísima confusión reinante entre quienes tienen la competencia y, por tanto, la responsabilidad de pensar y diseñar la política exterior.

⁵⁵ La composición del gabinete Bush refleja su impronta militarista dado que el vicepresidente Richard Cheney fue secretario de Defensa en el mandato de su padre (invasión de Panamá en 1989 y la Guerra del Golfo en 1991), tiene como Secretario de Estado al general Colin Powell (Jefe de Estado Mayor en la Guerra de Golfo) y cuenta con Donald Rumsfeld como Secretario de Defensa, cargo que ya ostentó bajo la presidencia de Gerald Ford entre 1975 y 1977. Además de estos nombramientos de por sí significativos el presidente Bush inició su gestión visitando las bases militares y anunció una política de defensa con más inversiones. El proyecto estrella es el establecimiento de un “escudo espacial” o “guerra de las galaxias”, con lo que esta dispuesto a retomar la carrera armamentística sin que le importe lo acordado con anterioridad entre las potencias en este campo al considerar obsoleto el Tratado de ABM (de misiles antibalísticos) de 1972. De esta manera

estadounidense. Trabajaremos con nuestros aliados y amigos para actuar como fuerza para el bien y campeón de la libertad. Trabajaremos en pro de mercados libres y libertad frente a cualquier forma de opresión. Los países que avancen hacia la libertad encontrarán en Estados Unidos un amigo.

Promoveremos nuestros valores y promoveremos la paz. Para mantener la paz necesitamos unas fuerzas militares poderosas. Pero nuestras fuerzas militares están configuradas para hacer frente a los problemas del pasado. Por tanto, he pedido al secretario de Defensa que revise el estado de las fuerzas armadas de Estados Unidos y se prepare a transformarlas para hacer frente a las nuevas amenazas. Mi presupuesto prevé un pago inicial para la investigación y desarrollo que serán necesarios. Sin embargo, en nuestra tarea más vasta de transformación, la estrategia se debe considerar en primer lugar, luego el gasto. Nuestro concepto de la defensa será el que defina nuestro presupuesto de defensa, no al contrario⁵⁶.

Las palabras precedentes confirman lo ya dicho; ahora bien, por lo que hemos podido apreciar hasta el momento lo novedoso no lo hallamos en la formulación y concreción de los objetivos sino en la forma en que Bush ha conducido estas relaciones. La serie de iniciativas puestas en marcha por éste han significado un cambio sustancial respecto a las tomadas por sus antecesores. Es más, la firmeza con que toma las decisiones le reporta un notabilísimo incremento de popularidad en tanto que ha sabido conectar eficientemente con el sentimiento visceral de la mayoría de los estadounidenses. Con Bush el interés nacional, no cabe duda, ha recobrado fuerza; pero no es menos cierto que también ha quedado subordinado a su *evidente destino* revestido éste de intervención económica global, desregulando la economía, y volcado a un “dominio de amplio espectro”⁵⁷, cuyo campo de batalla debe estar siempre lo más alejado posible de EE.UU.

Ese nuevo “destino manifiesto”, en el que cree se amalgama la modernización-occidentalización-americanización de forma justa para la sociedad, es muy posible que haya originado, a partir del 11-S, una inestabilidad perjudicial para los propios Estados Unidos ante el debilitamiento del orden global y del control armamentístico⁵⁸. Por todo ello resulta explicable que la política exterior norteamericana atravesase unos momentos complicados, difíciles.

Las nuevas amenazas emergentes -narcotráfico, terrorismo, subversión, inseguridad, migración descontrolada, proliferación de armas, fundamentalismo islámico y debilidad

Estados Unidos cuestionan una de las fases fundamentales en que se sustentaba el equilibrio de terror durante la Guerra Fría, pero ésta no ha sido la única ruptura. Antes del 11-S y para hacer más efectiva la defensa nacional había roto con ciertos compromisos derivados del Derecho Internacional negándose a ratificar el tratado constitutivo del Tribunal Penal Internacional o ignorando los Convenios de Ginebra sobre prisioneros de guerra. Cfr. ALONSO ZALDÍVAR, C.: *op. cit.*, p. 63 y NÚÑEZ, J.: “Un análisis de urgencia tras el 11 de septiembre”; en VV.AA.: ... y 100 días después. INETEMAS, nº 22. Córdoba, diciembre de 2001, pp. 28-29.

⁵⁶ *Discurso del Presidente Bush ante la sesión conjunta del Congreso*. Washington, 27 de febrero de 2001.

⁵⁷ De forma pretenciosa la misión comenzó llamándose “justicia Infinita” y ésta se ha alejado bastante de su esencia para entrar de lleno en los intereses políticos. Es por eso que “EE UU no persigue en justicia a los terroristas, sino que ha transformado ese objetivo inicial, mezclando la persecución de Bin Laden, con una guerra de ejemplaridad y castigo contra Afganistán. Es más, de modo progresivo se ha ido implicando en un conflicto interno de guerra civil, para so pretexto de complicidades, derrocar al régimen de los talibanes”. Cfr. ESPADA, M^a, L.: “La injusticia infinita. Terrorismo y contraterrorismo bajo el prisma del Derecho Internacional”; en VV. AA.: ... y 100 días después. INETEMAS, nº 22, Córdoba, diciembre de 2001, p. 45.

⁵⁸ Cfr. PFAFF, W.: “El resurgimiento del destino manifiesto”; en *Política Exterior*, 86. Madrid, marzo/abril 2002, pp. 85-95.

democrática- son de difícil y costoso tratamiento aún cuando ninguna de ellas alcanza la categoría y rango que otrora tuvo el comunismo. A la directa experimentación del “terrorismo en casa”⁵⁹, visible y trágica secuela de un fundamentalismo y fanatismo exacerbados, conviene responder con una seria reflexión y un proyecto global consensuado. En los inicios de este nuevo siglo, vencer la tentación unipolar conduce inexorablemente a evitar fisuras en un frente necesario y que ha de estar muy cohesionado⁶⁰ porque

“el nacionalismo estadounidense, unido a su mesianismo, ha creado algo que se asemeja a una fuerza totalitaria en la vida de este país, en el sentido de que conduce en todas partes a un programa militar de total dominación, ya sea con países aliados, neutrales así como con enemigos, y a un programa político para suprimir cualquier resistencia a lo que se entienda como intereses estadounidenses en cualquier asunto, a cualquier coste para los intereses de los países aliados, de la comunidad internacional y del Derecho Internacional u otro precedente”⁶¹.

Los sucesos del 11-S tuvieron una respuesta inequívoca en los foros americanos⁶². La OEA convocaba, de inmediato, a todos los ministros de Relaciones Exteriores⁶³ y ponía en marcha los aparatos antiterroristas del hemisferio. Se reconocía así un interés común frente al terrorismo planteando respuestas y reconsiderando posiciones cuya “buena intención” venía de atrás⁶⁴ porque cualquier asunto o preocupación tenía un especial impacto en la comunidad estadounidense, así que

“La madre preocupada por las drogas, el investigador de salud preocupado por saber de dónde vendrá la próxima generación de antibióticos, el trabajador que busca un empleo con mejor salario, el estudiante que se manifiesta a favor de los derechos humanos, el dueño de un negocio que busca nuevos mercados... todos

⁵⁹ Después del 11 de septiembre de 2002 el presidente Bush ha manifestado de manera reiterativa que lo primero es la seguridad de Estados Unidos y que en esta lucha o se está con o contra los Estados Unidos. Estas afirmaciones sólo pueden ser realizadas desde una postura tal que la balanza de poder, en el concierto de las relaciones internacionales, le sea claramente favorable, lo que parece evidente. Esta primigenia intención no debe ser olvidada a pesar de declaraciones tan llamativas como las hechas por Bush prometiendo al presidente de la UE, “intensificar la cooperación antiterrorista” en la Cumbre anual de la UE-EE UU (Washington, 2-5-2002) o también el pacto antiterrorista y el ambiguo acuerdo nuclear, que cierra “la era de enfrentamiento entre EE UU y Rusia” y liquida la Guerra Fría, firmado en Moscú (24-5-2002) por Bush y Putin. Cuatro días más tarde se confirmaba la entrada de Rusia en la OTAN como país asociado.

⁶⁰ Cfr. BARDAJI, R. L. Y COSIDO, I.: “El fin de la disuasión”; en *Política Exterior*, 84. Madrid, noviembre/diciembre 2001, pp. 154-166. La resistencia de los militares estadounidenses a dejar participar a otros mandos en el diseño y control de las operaciones militares es una realidad. Ejemplo bastante significativo lo tenemos en la marginal participación de la OTAN, que por primera vez en su historia ponía en funcionamiento sus compromisos de defensa colectiva, en la operación “Libertad duradera”.

⁶¹ Cfr. PFAFF, W.: *op. cit.*, p. 84

⁶² Sus efectos alcanzarían de forma negativa a toda la economía del hemisferio. El Banco Mundial predijo, solamente para el Caribe en el presente año, la caída de un 25 por 100 en la actividad turística.

⁶³ Todos los cancilleres de los estados firmantes del Tratado de Río con Argentina, Brasil y Chile a la cabeza desempolvaban los convenios de seguridad colectiva y ofrecían apoyo militar, ayuda humanitaria y colaboración en iniciativas diplomáticas y de seguridad.

⁶⁴ Las organizaciones terroristas operan en Colombia, Perú, Argentina, Paraguay y Brasil. A estos últimos habrá de imputárseles los ataques contra la embajada de Israel y el Centro de la Comunidad judía en Argentina, a principios de 1990. Asimismo tiene contactos con las organizaciones terroristas del Medio Oriente. En Colombia las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) el Frente de Liberación Nacional (FLN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) tienen al país sumido en una inseguridad y una violencia inusitadas.

tienen interés en un Hemisferio Occidental estable, democrático y próspero.

Cada día lo que ocurre en el Hemisferio Occidental afecta nuestras vidas. Y cada año ese efecto se hará aún más pronunciado. Nuestra meta debe ser comprender mejor esta relación y ayudar a modelarla para crear un mejor futuro para todos los ciudadanos de las Américas”⁶⁵.

Si la respuesta de los Estados Unidos y sus aliados determinó la pronta fijación de una serie de objetivos a corto plazo para combatir el terrorismo internacional como fueron los de *extender el ejercicio de la jurisdicción internacional sobre los terroristas*⁶⁶; *identificar y decomisar los bienes financieros del terrorismo*⁶⁷; *considerar el terrorismo delito en todas sus formas y mejorar los controles fronterizos*, también precisó que los pilares fundamentales de sus relaciones con el resto de las repúblicas americanas - *desarrollo sostenible, fortalecimiento de la democratización*⁶⁸, *establecimiento del imperio de la ley, defensa de los derechos humanos, extensión de la educación, impulso de la seguridad hemisférica, combate contra el terrorismo y puesta en marcha de un programa emprendedor y equilibrado contra los narcóticos*- deberían ser reforzados si el nuevo presidente quería construir lo que el mismo denominaba “Siglo de las Américas”⁶⁹ y, ello, a pesar de las dificultades por las que atraviesan las relaciones norteamericanas con Venezuela, Cuba y Colombia.

Respecto a la primera la política de los hechos es prioritaria, de momento, a la verborrea de su presidente Hugo Chávez; en cuánto a la segunda, el ensimismamiento cubano, cuando no su retroceso, reina en la patria de Fidel. En una y otra, los Estados Unidos adjudican una importancia extraordinaria al papel que habrá de jugar, y está jugando, la Iglesia Católica. El caso de Colombia, finalmente, es muy posible que sea el de mayor preocupación hemisférica a consecuencia del tráfico de drogas, los secuestros y todo tipo de extorsiones y, por consiguiente, con la violación de los derechos humanos⁷⁰.

⁶⁵ Vid. ROMERO F. P.: *Declaraciones ante la Conferencia sobre el Caribe y Latinoamérica*. Miami, 8 de diciembre de 1999. Era Secretario de Estado Adjunto en funciones.

⁶⁶ En el caso concreto de La Organización de los Estados Americanos, se establecería una Comisión Interamericana de Antiterrorismo, que sería la encargada de elaborar un programa de seguridad hemisférica a la vista de los tratados internacionales sobre terrorismo.

⁶⁷ Méjico, Canadá, Francia, Holanda, España, el Reino Unido y Estados Unidos ayudan a las naciones a mejorar su capacidad para impedir el lavado de las ganancias que les dejan sus actividades criminales.

⁶⁸ Más del 40 por ciento de la financiación de los Estados Unidos a Latinoamérica va destinada a apoyar programas en favor de la democracia.

⁶⁹ Cfr. GUTIÉRREZ, L.: *Declaraciones ante la Conferencia de los Obispos Católicos de Estados Unidos*. Washington, DC, 17 de diciembre de 2001. Las colaboraciones son muy diversas en opinión de este Secretario de Estado adjunto en funciones. Con Méjico sobretodo en política de migración; con las naciones andinas, financiando la Iniciativa Regional Andina en su lucha contra el narcotráfico y mejorando el desarrollo económico y las instituciones públicas; en América Central, combatiendo la pobreza; en el Caribe fortaleciendo la Iniciativa de la Tercera Frontera y, en general, haciendo el comercio más libre. La meta final para esta primera década se fija en el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas. Este es el compromiso de todos los 34 líderes democráticos del hemisferio; compromiso que fue reiterado en Quebec, en el mes de abril, en la Cumbre de las Américas. La Autoridad de Promoción Comercial (TPA), que persigue la cohesión económica, sigue siendo de vital importancia para que en el 2005 quede fijada la ALCA.

⁷⁰ *Ibid.* En Colombia dan cuenta de unos 3.000 secuestros cada año y se pierden unas 4.000 vidas a causa de la violencia política. La mayor parte de estas violaciones, masacres y torturas las cometen grupos armados ilegales. No obstante, existe una cierta colusión entre los militares y los grupos paramilitares de la derecha que es preciso exterminar. Con todo, esta connivencia no ha desaparecido puesto que, en los dos últimos años, han dado de baja a unos 700 mandos del ejército por haberse comprobado que estaban implicados en la violación de derechos humanos.

En este sentido la ayuda económica⁷¹ también está en consonancia para luchar con enemigos tan poderosos y conseguir la paz, la tranquilidad, porque

“Nuestro país necesita una estrategia clara para enfrentarse a las amenazas del siglo XXI. Estas amenazas emprenden desde los terroristas que nos amenazan con bombas, a los tiranos y los países sin escrúpulos que no cejan en su intento de acumular armas de destrucción en gran escala. Para proteger a nuestro propio pueblo, a nuestros aliados y amigos, debemos producir y desplegar defensas antimisiles eficaces.

Y al transformar nuestras fuerzas militares, podemos desechar las reliquias de la guerra fría y reducir nuestras propias fuerzas nucleares para reflejar las necesidades de hoy.

Un Estados Unidos fuerte es la mayor esperanza del mundo en lo que respecta a la paz y la libertad. Pero la causa de la libertad descansa en algo más que en nuestra habilidad de defendernos a nosotros y a nuestros aliados. Exportamos libertad todos los días, al enviar bienes y productos que mejoran la vida de millones de personas. El libre comercio trae mayor libertad política y personal.

Cada uno de los cinco presidentes anteriores ha podido negociar acuerdos comerciales de gran alcance. Esta noche les pido que me den una mano vigorosa de autoridad presidencial para promover el comercio, y que lo hagan rápidamente”⁷².

Terrorismo, tiranos y países sin escrúpulos y fuertemente armados serán combatidos y vencidos desplegando “antimisiles eficaces”⁷³ y extendiendo la libertad, cuyos paradigmas respectivos se sitúan en el fomento a ultranza de las políticas de defensa y libre comercio. ¿Las naciones de la América española, tierras fertilísimas y objetivo de estas nuevas amenazas, podrán tener esperanza y caminar seguras con la declaración de intenciones de este presidente?. ¿Será posible que el mandatario norteamericano siga la política exterior de forma unilateral, aún bajo las apariencias de consenso, de forma tan segura cuando las fuerzas y relaciones de producción se han convertido en fuerzas y relaciones de destrucción en nuestro mundo y conceptos esenciales como los de vida, especie, sociedad, ciudadanía, libertad, solidaridad y tolerancia están asociados cada vez más a situaciones de riesgo; situaciones, que han invadido los espacios privado y público para que en ellos cabalguen a su antojo amenazas y peligros tal y como ya denunciara Ulrich Beck⁷⁴. Mucho nos tememos que la desigualdad existente en todos

⁷¹ **Ibíd.**. La ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia fue aprobada en julio de 2000 y aportó 938 millones de dólares para Colombia y 382 millones de dólares para la región. De los primeros, 710 son para actividades contra el narcotráfico y los 228 restantes para el desarrollo institucional, los derechos humanos, los programas de desarrollo alternativo, atención a personas desplazadas y administración de las reformas judiciales. La próxima etapa del proceso, la Iniciativa Regional Andina, comprende 625 millones de dólares para sostener los programas del Plan Colombia y ayudar a los vecinos de Colombia, de los cuales 50 por ciento será para programas de desarrollo alternativo y de justicia.

⁷² Vid. **Discurso del Presidente Bush ante la sesión.**

⁷³ El desarrollo del “escudo espacial antimisiles” cuyo diseño realiza a E. Teller, el padre de la bomba H, por encargo de los gobiernos de Regan y Bush, padre, “provocará, afirmaba el expresidente Felipe González, el avance de misiles capaces de simular cabezas nucleares para engañarlo o de portar otras armas de destrucción masiva no detectables por él”. El acometimiento tal empresa llevaría incluso a lograr armas nucleares de bolsillo. Vid. **Diario El País**. Madrid, 15 de febrero de 2001. Vid. supra nota 55.

⁷⁴ **BECK, U.: La sociedad del riesgo.** Madrid, 1998. Del mismo autor “De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica”; en **Revista de Occidente**, nº 150, noviembre, 1993 y “El mundo después del 11-S”; **Diario El País**. Madrid, 19 de octubre de 2001.

los órdenes y en las relaciones interamericanas serán serios obstáculos para esa andadura que desea acortar distancias y diferencias. Latinoamérica se nos presenta, a poco más de un año del fatídico 11-S⁷⁵, como una de las áreas que se pueden considerar perdedoras al quedar marginada temporalmente en las prioridades de la política exterior norteamericana si exceptuamos Méjico, Colombia y la Venezuela de Hugo Chávez. A esta situación, bien visible si contemplamos la mala coyuntura por la que está atravesando Argentina, inmersa en un velocísimo proceso de pauperización, sólo se ha acudido cuando las políticas económicas de las naciones más próximas cabalgaban ya por una pendiente de imprevisibles consecuencias para el contexto mundial. En este aspecto la actuación de los Estados Unidos acerca del FMI ha dado como resultado el que las ayudas a los bancos uruguayos y a un electoral Brasil⁷⁶, al que le ha suministrado el mayor de los préstamos hasta ahora concedido, atisben un horizonte menos nublado. Si las “recetas” del FMI, de obligado cumplimiento para los receptores de la ayuda financiera, son las mismas de siempre habremos de ser forzosamente escépticos en cuanto a los resultados finales que puedan lograrse. Más bien lo que siempre han propiciado es el incremento de la deuda externa de los receptores de las ayudas⁷⁷. Esperemos que en los años venideros no se confirme esto último por el bien de ellos y de todos nosotros. No obstante convendría no olvidar que el impacto del 11-S, cuyo recuerdo se nos ha refrescado intensamente en su primer aniversario, en Latinoamérica no solo ha sido de tipo económico puesto que las conexiones de Al Qaeda se han materializado también en su continente⁷⁸. En esta nueva situación ¿ejercitará Bush ese su tan caro trato político preferencial con algunos de los líderes americanos?, ¿la política exterior de la administración norteamericana seguirá centrada prioritariamente en el hemisferio occidental?. Sea como fuere, un orden impuesto a la mayoría de los habitantes de esta casa universal que es el planeta Tierra no resulta la vía más convincente y adecuada para construir el mejor de los mundos posibles. La arrogancia conduce siempre a la humillación cuando no a la desesperanza. Y “pastorear” a los desesperados, a poco que estos sean adoctrinados, es tener el campo bien abonado para cultivar y obtener sin límites los frutos más sazonados de la irracional violencia, signo visible en nuestros días. Por último, sabemos bien que en los litigios entre países no cabe otra cosa que buenas dosis de cordura, tras reposadas reflexiones, en gobernantes y organismos internacionales a tenor de la sabia aplicación balsámica del Derecho Internacional. ¿Pero se le tiene confianza y respeto a éste?. Con toda sinceridad: no.

⁷⁵ Todos los medios de comunicación han realizado un esfuerzo considerable rememorando y aportando nuevos datos sobre tan importante acontecimiento en su primer aniversario. Desde la óptica española, fundamentalmente, merece especial mención, ver “Europa y EE UU un año después del 11-S”; en *Política Exterior*, número especial. Septiembre de 2002.

⁷⁶ Cfr. DIAS, E.: “Brasil: compromisos de la campaña electoral”; en *Política exterior* nº 89. Septiembre/Octubre, 2002, pp. 14-18.

⁷⁷ STIGLITZ, J. L.: *El malestar en la globalización*. Madrid, 2002. Ver pp. 121 y ss., 247 y ss. y 286.

⁷⁸ MEDINA, G.: “América Latina en la marea del 11 de Septiembre”; en *Política Exterior*, nº 85, Enero/Febrero 2002. Sus conexiones y actuaciones alcanzan, como ya sabemos, a todo el orbe. En este sentido la generalidad de los medios de comunicación han dejado entrever en sus noticias, ante el brutal atentado de Bali (Indonesia) y los actos terroristas de Zamboanga en Filipinas, sucesos acontecidos en el presente mes de octubre, que es más que probable que la autoría de los mismos, directa o indirectamente, corresponda a la citada organización.