

Revista de Estudios Estratégicos

Nº 06 / PRIMER SEMESTRE DE 2018 / ISSN: 2313-2698



El Centro de Investigaciones de Política Internacional es una institución de carácter académico adscrita al Instituto Superior de Relaciones Internacionales «Raúl Roa García» (ISRI), fundada el 25 de noviembre de 2010.

Cuenta con más de 40 investigadores-profesores y mantiene estrechas relaciones de intercambio y colaboración científica con centros de investigación, universidades y organizaciones académicas de Cuba y otros países.

El CIPI tiene la misión de contribuir a la actualización periódica de la planeación estratégica y la ejecución de la política exterior cubana, mediante la realización de investigaciones y estudios, a mediano y largo plazo, en el campo de la política internacional y las relaciones internacionales.

Las direcciones principales del trabajo de la institución son la investigación científica, la elaboración de Escenarios de Política Internacional, la organización de eventos y las publicaciones.



Revista de Estudios Estratégicos

Es una publicación semestral
del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)

Consejo Editorial:

Dr. Adalberto Augusto Ronda Varona (Presidente)

Dr. Luis René Fernández Tabío (CEHSEU)

Dr. Nelson Roque Suástegui (CIPI)

Dr. Jorge Hernández Martínez (CEHSEU)

Dr. Mario Antonio Padilla Torres (CIPI)

Lic. Lourdes María Regueiro Bello (CIPI)

MSc. Yoslán Silverio González (CIPI)

Dra. Gladys Cecilia Hernández Pedraza (CIEM)

Dr. Leyde Ernesto Rodríguez Hernández (ISRI)

Consejo Asesor:

Rectora Isabel Allende Karam (ISRI)

Dr. Jairo Hernando Estrada Álvarez (Colombia)

Dr. Atilio Alberto Boron (Argentina)

Dr. Raúl Rodríguez Rodríguez (CEHSEU)

Dr. Marco Antonio Gandásegui Paz Rodríguez (Panamá)

Dr. Ramón Pichs Madruga (CIEM)

Dr. José Luis Rodríguez García (CIEM)

Dr. Lázaro Peña Castellanos (CIEI)

Coordinador:

MSc. Luis Feito Corratgé

Edición:

José Alejandro Álvarez

Diseño y realización:

Alexis Ponce

Redacción:

3ra. Ave. No. 1805 entre 18 y 20, Miramar, Playa. Zona postal 13, La Habana, Cuba.

Teléfonos: 7206 3098, 7202 2928 ext. 119; e-mail: revestrategicos@cipi.cu

Sitio web: www.cipi.cu

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos siempre que se indique la procedencia.
Cada trabajo expresa la opinión del autor.

Contenido

- 7 Ernesto Domínguez López y Dalia González Delgado**
El Congreso de Estados Unidos y su política hacia Cuba, de Obama a Trump
- 35 Luis René Fernández Tabío y Hassan Pérez Casabona**
Factores en la política de Trump hacia América Latina: retos y oportunidades
- 53 Ana Esther Ceceña y David Barrios Rodríguez**
Dominación capitalista y geopolítica continental
- 73 Ernesto Molina Molina y Sandro Isaac Vázquez del Río**
Geostrategia económica de los Estados Unidos en el período 2008-2017
- 95 Pedro Monzón Barata**
Anotaciones para el análisis de la Política de Rebalance hacia la región Asia Oceanía de la Administración Obama y la era Trump
- 113 Juan Sánchez Monroe**
Los conflictos árticos ruso-estadounidenses
- 131 Pável Alemán Benítez**
Estado del Arte de las contribuciones teóricas desde la geopolítica energética para el análisis de los conflictos por el petróleo
- 149 Carlos Cabrera Rodríguez y Sandra Bulté Ramos**
La comunicación política en los conflictos internacionales algunas aproximaciones

157 Jorge Contreras Peralta

El régimen internacional de control de drogas: implicaciones para la formulación de la política de cannabis en Uruguay

El Congreso de Estados Unidos y la política hacia Cuba, de Obama a Trump

Dalia González Delgado

dgonzalez@cehseu.uh.cu
Máster en Historia Contemporánea y
Relaciones Internacionales
Investigadora del Centro de Estudios
Hemisféricos y sobre Estados Unidos
(CEHSEU),
Universidad de La Habana.

Ernesto Domínguez López

ernestodl@cehseu.uh.cu
Doctor en Ciencias Históricas.
Profesor Auxiliar e Investigador
del CEHSEU.

Resumen: La relación entre Cuba y Estados Unidos es un proceso extremadamente complejo, que ha atravesado por múltiples etapas y condiciones. Su evolución incluye la implementación por parte de Estados Unidos de una densa red de leyes y políticas que definen, regulan y delimitan sanciones, funciones y requisitos diversos. El papel del legislativo estadounidense es fundamental para el desarrollo de la relación, particularmente del llamado proceso de normalización. Las características del funcionamiento del Congreso hacen que el proceso legislativo sea muy complicado. La toma de decisiones y el consenso se dificultan además por la intensificación del proceso de polarización política en todos sus niveles y variantes. El 114to. Congreso (2015-2016) fue muy activo en la presentación de proyectos de ley, de diverso signo, representando los múltiples intereses y criterios actuantes en ese ámbito. También mostró la dificultad de trazar una línea partidista clara. Con la inauguración de la administración Trump en 2017, las dinámicas dentro del legislativo se hicieron aún más complejas. El tema Cuba siguió pre-

sente, en lo fundamental a través de propuestas que no habían logrado avanzar en el bienio anterior. Los opositores de la «normalización» utilizaron los mecanismos generados por las normas de funcionamiento y por la situación política concreta para detener los proyectos favorables a aquella y promover su agenda. Las contradicciones entre grupos de interés y sectores políticos generaron un panorama difícil de modelar que restringió las posibilidades de eliminar las trabas legales para el avance de la «normalización».

Palabras clave: Relaciones Cuba-Estados Unidos, Congreso, legislación, normalización.

Abstract: *The relation between Cuba and United States is a complex process. It has unfolded through several stages and conditions. Its evolution includes the enforcement (by US) of a dense network of laws and policies regulating and defining sanctions, functions and requirements. The role of US legislative power is thus fundamental for the development of the relation, in particular for the process of «normalization». The rules of Congress make the legislative process a very complicated one. Decision-making and consensus became more difficult as a result of the intensified polarization perceptible in all levels and types. The 114th Congress (2015-2016) was very active in introducing bills of diverse orientations regarding Cuba, which represented a*

multiplicity of interests and criteria. It also showed the difficulty of identifying party lines on the subject. The inauguration of Trump administration in 2017 made dynamics within Congress even more complex. Cuba remained an active issue, mainly through the re-introduction of bills that had not succeeded in the prior two years. Opponents of «normalization» used mechanisms generated by the rules of Congress and by the specific political situation to prevent the passing of laws in favor of the process and to advance their own agenda. Contradictions between interest groups and political sectors created a juncture difficult to model that limited the possibilities to eliminate legal obstacle for the «normalization» process.

Keywords: *Cuba-US relations, Congress, legislation, normalization.*

La relación entre Cuba y Estados Unidos ha estado marcada por su gran complejidad, y por la multiplicidad de factores y actores involucrados en su desarrollo. El conflicto desatado a partir de 1959, articulado sobre la contradicción, mucho más antigua, entre los proyectos nacionales de los países, puede ser interpretado como parte de macroprocesos nacionales, regionales y globales de diferente alcance y naturaleza.¹

En particular a partir del anuncio de una nueva orientación de la política estadounidense y del inicio de

¹ Ernesto Domínguez López y Helen Yaffe: «The deep, historical roots of Cuban anti-imperialism», *Third World Quarterly*, Vol 38, No. 11, 2017, pp. 2517-2535.

negociaciones orientadas a la «normalización»,² se produjo una serie de ajustes y aparecieron nuevos caminos de desarrollo, a la vez que se agudizaron las contradicciones al respecto dentro de las elites políticas estadounidenses. Los puntos más candentes y complicados se asocian con la persistencia del sistema de sanciones implementado a lo largo de décadas por Washington, y que ha generado configuraciones de alcance estructural.

El bloqueo de Estados Unidos contra Cuba está regulado por un entramado de leyes y órdenes ejecutivas. En el caso de las legislaciones destacan tres: La Ley para la Democracia Cubana³ (conocida como Torricelli, o CDA por sus siglas en inglés), de 1992; la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana⁴ (Helms-Burton), de 1996; y la Ley de Reforma de las Sanciones Comerciales y Ampliación de

las Exportaciones, de 2000⁵ (TSRA). A estas hay que agregar la aplicación continuada, por orden presidencial, de la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917,⁶ lo cual implica catalogar a Cuba como enemigo de Estados Unidos. Además, el Congreso ha promulgado otras disposiciones legales a lo largo de los años que imponen sanciones a Cuba, incluidas las restricciones al comercio, la ayuda exterior y el apoyo de las instituciones financieras internacionales.⁷

En este trabajo nos proponemos examinar el comportamiento del Congreso en torno al tema Cuba durante el primer año del mandato de Donald Trump, a partir de algunas comparaciones con el funcionamiento de la legislatura anterior. Para ello revisamos los proyectos de ley presentados en los distintos momentos, con el objetivo de identificar los temas que tratan y los intereses que representan. De este estudio

² La idea de normalización resulta en sí mismo ambigua, debido a la dificultad para definir el significado de normal en el contexto de la compleja relación, o para ser más exacto, para encontrar una definición de normal lógicamente aceptable por ambas partes, si consideramos las asimetrías y la historia de la relación.

³ «Cuban Democracy Act of 1992». En https://archive.is/20120805204524/http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html. Consultado el 3 de junio de 2017.

⁴ «Public Law 104-114: Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996». En <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>. Consultado el 3 de junio de 2017.

⁵ «Public Law 106-387: Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000 (TSRA)», en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/tsra.aspx>. Consultado el 3 de junio de 2017.

⁶ «An Act To define regulate, and punish trading with the enemy, and for other purposes». En: <http://legisworks.org/sal/40/stats/STATUTE-40-Pg411.pdf>. Consultado el 24 de noviembre de 2017.

⁷ Más información sobre las sanciones de Estados Unidos contra Cuba en: Dianne E. Rennack y Mark P. Sullivan: «Cuba Sanctions: Legislative Restrictions Limiting the Normalization of Relations», Congressional Research Center Report, February 3, 2017. En: <https://fas.org/spp/crs/row/R43888.pdf>. Consultado el 3 de junio de 2017.

pretendemos lograr una mejor comprensión de las complejidades del proceso. Para ellos partimos de identificar las primeras condiciones dentro de las que se desarrolló, a partir de las dinámicas de ese órgano bicameral.

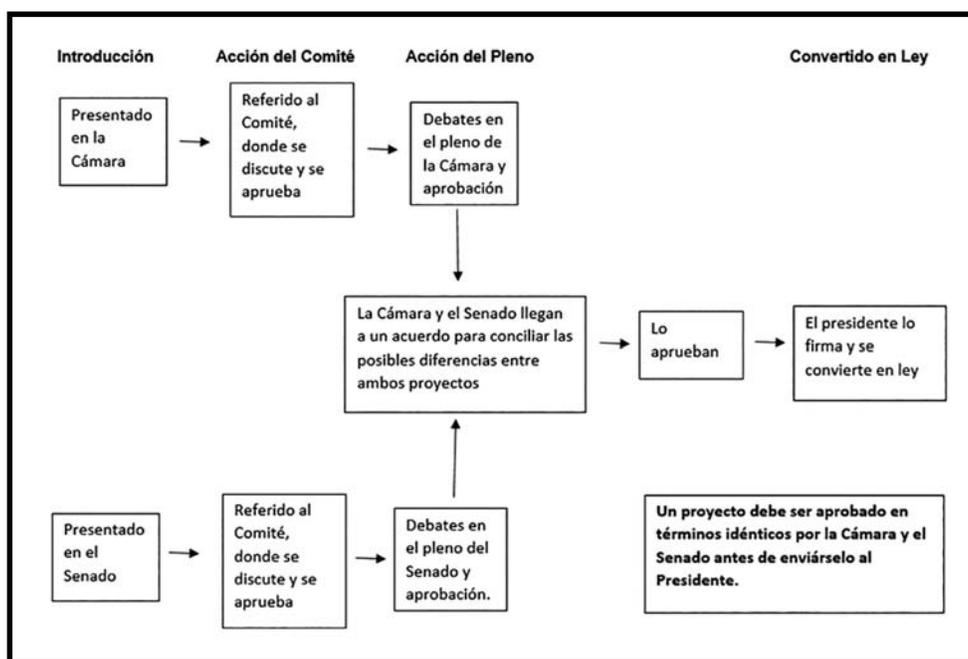
Las condiciones de contorno

Un paso imprescindible es la determinación de algunos de los condicionantes que marcan el destino de las propuestas legislativas a nivel federal. En nuestro caso vamos a hacer referencia a dos: el proceso

legislativo en sí mismo, tal cual establecen los reglamentos de funcionamiento de las cámaras, y el grado de polarización existente en el congreso estadounidense contemporáneo.

El proceso para la aprobación de un proyecto de ley dentro del Congreso es largo. Las iniciativas deben recorrer un camino complejo antes de llegar al Despacho Oval. Atraviesan diferentes niveles de aprobación, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Los subcomités, los comités y luego el pleno de ambas cámaras deben dar el visto bueno⁸. (Ver Figura 1)

Figura 1: Recorrido de un proyecto antes de convertirse en ley



Fuente: Walter J. Olezsek, Mark Olezsek, Elizabeth Rybicki y Bill Heniff Jr.: *Congressional procedures and the policy process*, Tenth Edition, CQ Press, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, 2016, p. 15.

Cuando el proyecto de ley llega al comité propuesto, este puede reescribirlo de forma íntegra, o incluso negarse a analizarlo. Solo si es aprobado por el Comité pasa a discusión en el pleno. Una vez allí, los jefes del partido de la mayoría deciden las prioridades para ser analizadas por ambos hemisferios. El escenario es aún más complejo en la Cámara de Representantes, pues el partido mayoritario elige al *Speaker* (Vocero), que preside las sesiones y tiene la potestad de decidir qué proyectos de ley son discutidos.

Cada proyecto debe ser aprobado tanto por la Cámara como por el Senado, que siguen casi los mismos pasos para su análisis, aunque no necesariamente lo hacen de forma simultánea, lo cual puede demorar también el proceso. Si al final del camino las versiones de ambas cámaras no coinciden, se convoca al Comité de Conferencias para que concilie las propuestas, y los resultados son devueltos al Senado y a la Cámara de Representantes. Finalmente, para que un proyecto sea enviado al Presidente para su firma y conversión en ley es preciso que tanto la Cámara de Representantes

como el Senado lo aprueben en el transcurso de los dos años que dura el periodo de sesiones.

Este funcionamiento se ve además afectado por la presencia de un proceso de polarización política. En la propuesta de Esteban y Ray, la polarización es el resultado de la interacción entre la identidad intra-grupo y la alienación intergrupo,⁹ lo cual esencialmente significa que en una sociedad polarizada los miembros de un grupo determinado se identifican entre sí ideológicamente o por otros motivos específicos, a la vez que se consideran separados de los miembros de otros grupos por el mismo sistema de motivos. En esa misma línea, otros trabajos más recientes demostraron que la intensidad de los conflictos generados en el sistema de trabajo, crece de manera directamente proporcional a la magnitud de la polarización.¹⁰

En cualquier distribución de características, polarización sería la agrupación de la población en torno a un número reducido de polos distantes entre sí.¹¹ Para el caso de Estados Unidos, se puede definir la polarización como el proceso de aglutinamiento de los ciudadanos y

⁸ Más información sobre los procedimientos dentro del Congreso en: Walter J. Oleszek, Mark Oleszek, Elizabeth Rybicki y Bill Heniff Jr.: *Congressional procedures and the policy process*, Tenth Edition, age CQ Press, Washington DC, 2016.

⁹ Joan Esteban y Debraj Ray: «On the measurement of polarization», *Econometrica*, Vol. 62, No. 4, The Econometric Society, Evanston, Illinois, 1994, pp. 819-851.

¹⁰ Joan Esteban y Debraj Ray: «Polarization, Fractionalization and Conflict», *Journal of Peace Research*, Vol. 45, No. 2, March 2008, pp. 163-182; Joan Esteban y Gerald Schneider: «Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues: Introduction», *Journal of Peace Research*, Vol. 45, No. 2, Special Issue on Polarization and Conflict, Peace Research Institute Oslo, March 2008, pp. 131-141.

¹¹ Joan Esteban y Gerald Schneider: ob. cit., p. 133

políticos en torno a dos polos diferenciados en un eje configurado según un gradiente que va de liberalismo radical –en la definición estadounidense de liberalismo– a conservadurismo radical.

Las implicaciones de este fenómeno son muy importantes, pues en la medida en que se distinguen esos polos y se modifica la configuración para hacerse bimodal, en condiciones de una población distribuida de manera relativamente simétrica, el potencial de conflicto se incrementa, y consecuentemente disminuye el potencial de concertación entre los actores implicados. Situando esta idea dentro de los marcos fijados por el modelo político estadounidense, se llega de inmediato al corolario de que, en caso de una intensificación de la polarización, la toma de decisiones que requieran un nivel significativo de consenso o compromiso bipartidista se torna más difícil.

Entre las formas posibles de polarización, interesan a los efectos de este trabajo tres variantes: polarización de elite, polarización de masas

–o popular– y polarización partidista. La polarización de elite, tal como es definida en la ciencia política estadounidense, es la polarización que se produce entre los políticos en ejercicio de mayor nivel, a partir de posicionamientos ideológicos y/o programáticos.

La polarización partidista es un proceso interesante en el escenario estadounidense. El carácter de coalición de hecho que tienen los principales partidos dentro de un sistema bipartidista, hace que en su interior puedan encontrarse, y se hayan encontrado a lo largo de la historia, diversas posiciones ideológicas y plataformas que en no pocas ocasiones han cubierto todo o gran parte del espectro político disponible en el *mainstream*. En esos casos, las articulaciones ideológicas tienden a ser transpartidistas, y por tanto la construcción de consensos de esa índole se hace más factible. La polarización a nivel de partido es frecuentemente descrita como selección o distribución por partidos –*partisan sorting*–,¹⁵ y refiere la tendencia a la configuración

¹² Daniel M. Butler: «The Effect of the Size of Voting Blocs on Incumbents' Roll-Call Voting and the Asymmetric Polarization of Congress», *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 3, Wiley-Blackwell, New Jersey, august 2009, pp. 297-318; Jeffrey W. Ladewig: «Ideological Polarization and the Vanishing of Marginals: Retrospective Roll-Call Voting in the U.S. Congress», *The Journal of Politics* Vol. 72, No. 2, University of Chicago Press, april 2010, pp. 499-512; James C. Garand: «Income Inequality, Party Polarization, and Roll-Call Voting in the U.S. Senate», *The Journal of Politics*, Vol. 72, No. 4, University of Chicago Press, october 2010, pp. 1109-1128.

¹³ Gaetano Mosca: *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

¹⁴ Charles Wright Mills: *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1958; G. William Domhoff: *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*, 5th. edition, McGraw-Hill, New York, 2006; G. William Domhoff: *The Power Elite and the State. How Policy is Made in America*, Aldine De Gruyter New York, 1990.

¹⁵ Marc J. Hetherington: «Putting Polarization in Perspective», *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2, Cambridge University Press, april 2009, pp. 436-446.

de un predominio claro de un número reducido de ofertas de políticas y posiciones ideológicas dentro de cada partido, que concentra a una proporción creciente de afiliados, activistas, funcionarios, candidatos. Esto implica una mayor identificación de cada partido con un polo ideológico y político, y por ende una mayor diferenciación entre sí, tanto en el discurso como en su comportamiento en los distintos cuerpos del subsistema de gobierno. Claramente esto significa una redistribución de miembros, simpatizantes y bases electorales entre los partidos, en la medida en la que estos se diferencian ideológicamente y programáticamente. Y es por tanto también una fuente de rivalidad y potencial conflictividad entre ellos.¹⁶

Estudios sobre el tema muestran una tendencia a la intensificación de la polarización a partir de la década del setenta del siglo XX, que por otra parte parece ser un fenómeno normal, con excepción del período entre la Segunda Guerra Mundial y esa década.¹⁷ Los impactos de este proceso son múltiples. Uno de los más visibles, y simultáneamente relevante para este trabajo, es la reducción en la producción legislativa. A partir de los datos de la Biblioteca del Congreso, observamos que los 112do, 113er y 114to congresos registraron las cifras más bajas de leyes aproba-

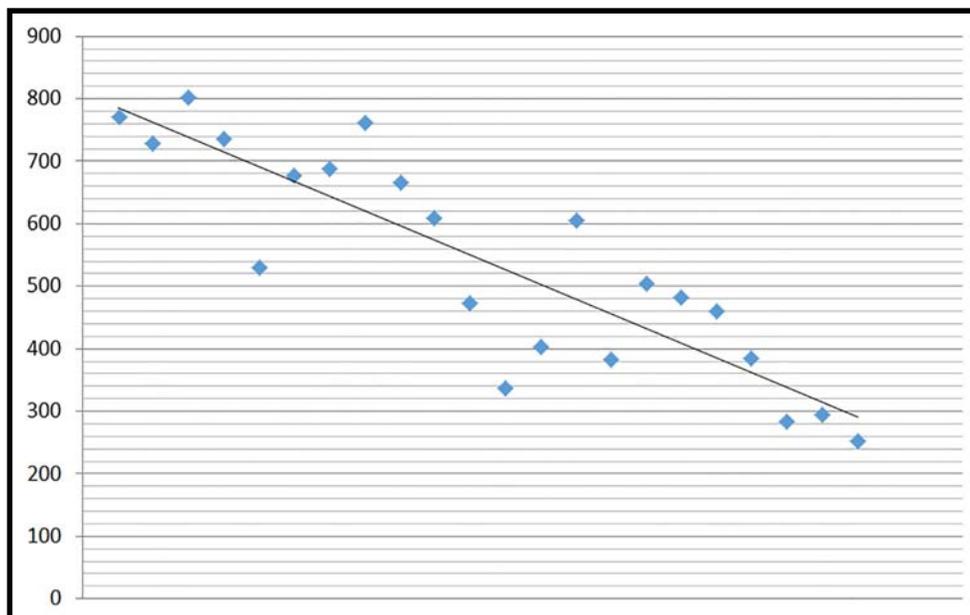
das de todos los registrados, parte de la tendencia descendente que se puede ubicar, por lo menos, desde la década del setenta. Interessantemente, la cifra del 111mo. congreso, aunque también dentro de la misma curva descendente, fue notoriamente superior a los que le siguieron. Durante ese período, la primera mitad del primer mandato de Barack Obama, las dos cámaras estaban bajo control demócrata, y fue la etapa en que se aprobaron algunas de las principales medidas promovidas por la administración, como la *Affordable Care Act (Obamacare)*. Es importante considerar que la polarización a la que nos referimos no existe solo dentro del Congreso, sino entre los distintos cuerpos del gobierno. Por demás, en esos años se registra el menor porcentaje de proyectos aprobados de entre todos los presentados. Esta cifra siempre es baja, con un máximo de 6,7% durante el 100mo congreso para el período 1972-2016. Pero las cifras de 2010-2016 se colocan en 2,8% o menos.¹⁸ (Ver Figuras 2 y 3)

Estas cifras muestran la dificultad de encontrar formas de consenso en ese contexto. No es posible afirmar, sin embargo, que esto implique polarizaciones partidistas en cada uno de los temas. Más bien habría que pensarlo como un sistema sumamente complejo en el que varios factores

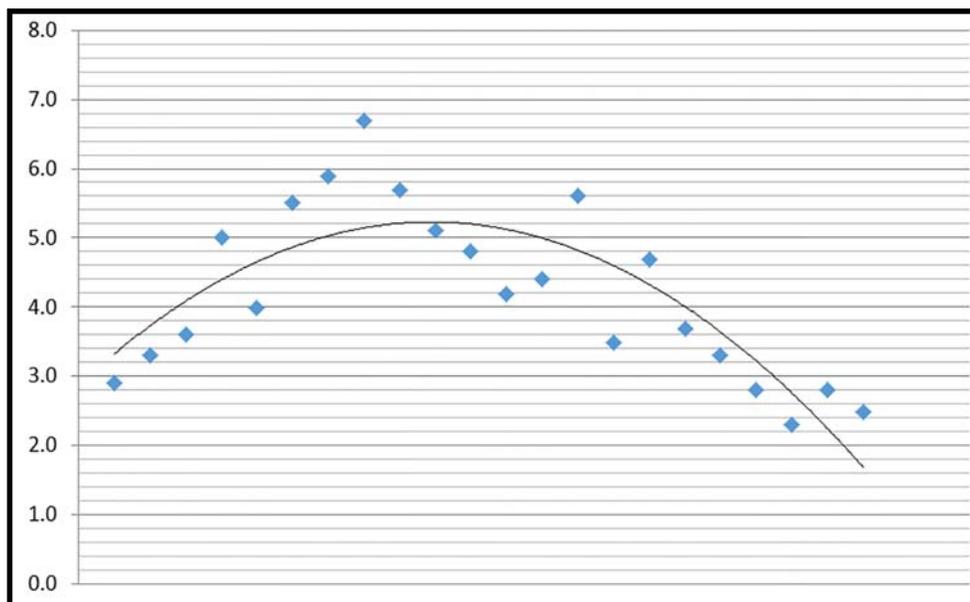
¹⁶ James I. Wallner (Ed.): *The Death of Deliberation Partisanship and Polarization in the United States Senate*, Rowman and Littlefield, Boulder, 2013.

¹⁷ Marc J. Hetherington: «Putting Polarization in Perspective», *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2, Cambridge University Press, april 2009, pp. 413-419.

¹⁸ Biblioteca del Congreso. En: <https://www.congress.gov>.

Figura 2: Total de leyes aprobadas por bienio congressional (1972-2016)

Fuente: Elaboración del autor a partir de los datos de la Biblioteca del Congreso

Figura 3: Porcentaje de proyectos convertidos en ley por bienio congressional (1972-2016)

Fuente: Elaboración del autor a partir de los datos de la Biblioteca del Congreso.

interactúan en la configuración de los balances y los comportamientos de los actores políticos. La diferenciación sigue líneas ideológicas, a la vez que los intereses de los grupos de poder que respaldan a uno u otro congresista tienen un peso determinante, y la negociación y los compromisos superpuestos a los órdenes de prioridad de las distintas propuestas hacen que este fenómeno sea difícil de explicar y predecir en su desarrollo. Lo que resulta claro de estos estudios es que, durante los mandatos de Barack Obama, coincidente con los congresos del 111mo al 114to, se intensificó notablemente la polarización, con fuertes impactos sobre la producción legislativa, una evidente disminución de los acuerdos bipartidistas, y la emergencia de un fuerte rechazo entre los republicanos a todo lo relacionado con la figura del primer presidente afroamericano. La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca añadió nuevas fuentes de contradicción y polarización.

Antes de Trump: Cuba en el 114to. Congreso

Los esfuerzos de algunos legisladores para enmendar o eliminar del todo algunas de las restricciones del bloqueo son anteriores al 17D, pero

fue después de esa fecha cuando adquirieron mayor fuerza y visibilidad. El Congreso se ha convertido en uno de los campos de batalla donde tiene lugar el forcejeo entre quienes apoyan la llamada «normalización» de las relaciones con Cuba y quienes se oponen. Durante el 114to Congreso (2015-2016), fueron presentadas resoluciones y proyectos de ley en ambas direcciones.¹⁹

Aunque no es objetivo de este trabajo profundizar en los proyectos referidos a Cuba en el 114to Congreso, algunos ejemplos sirven para ilustrar el escenario previo a este 2017.

Así, por ejemplo, en febrero de 2015 la senadora Amy Klobuchar, demócrata por el estado de Minnesota, presentó un proyecto legislativo bipartidista para eliminar las restricciones al bloqueo referidas al comercio, los viajes y la transportación marítima²⁰ –S. 491: Freedom to Export to Cuba Act of 2015–. En ese caso no se proponía eliminar todo el entramado legal del bloqueo, que incluye su carácter extraterritorial, sino apenas lo relacionado con las relaciones de negocios. Los copatrocinadores iniciales eran sus colegas demócratas Debbie Stabenow, Patrick Leahy y Dick Durbin, junto a los republicanos Mike Enzi y Jeff Flake.²¹

¹⁹ Información más detallada sobre los proyectos referidos a Cuba presentados en el 114th Congreso en: Mark P. Sullivan: «Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress», Congressional Research Service Report, January 18, 2017. En: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf>. Consultado el 3 de junio de 2017.

²⁰ Los proyectos de ley que son presentados en el Senado se denominan con la inicial S, y aquellos que son presentados en la Cámara de Representantes con H.R.

²¹ «S.491: Freedom to Export to Cuba Act of 2015», 114th Congress (2015-2016). En: <https://www.congress.gov/114/bills/s491/BILLS-114s491is.pdf>. Consultado el 3 de junio de 2017.

²² ídem

Por su parte, otra coalición bipartidista de ocho senadores introdujo un proyecto de ley para eliminar las restricciones de viajes a la Isla.²² Recordemos que los ciudadanos estadounidenses solo pueden visitar Cuba bajo la sombrilla de alguna de las 12 categorías²³ autorizadas, y nunca para hacer turismo. En aquel caso los padres originales eran los senadores demócratas Patrick Leahy, Dick Durbin, Tom Udall y Sheldon Whitehouse, junto a los republicanos Jeff Flake, Jerry Moran, Mike Enzi y John Boozman.²⁴ Llegó a tener el apoyo de 53 senadores, lo cual hubiera implicado una victoria en caso de haberse sometido a votación, algo que nunca ocurrió.

En el bando opuesto al cambio también hubo iniciativas. En la Cámara algunos legisladores intentaron utilizar la inclusión de cláusulas en las leyes del presupuesto federal para torpedear el acercamiento entre ambos países. Un ejemplo muy publicitado fue la aprobación de un proyecto de ley de asignación de fondos a los departamentos de Transporte y de Vivienda, que contenía

restricciones a la expansión de los viajes.

En junio de 2015, por un apretado margen de 216 votos a favor y 210 en contra, la Cámara aprobó la Ley de Asignación de Fondos a Transporte, Vivienda y Asuntos Urbanos para el año fiscal 2016, que incluía una cláusula sobre Cuba. En ella se prohibía el establecimiento de nuevos servicios de transporte aéreo y el otorgamiento de licencias a embarcaciones que pudieran desembarcar en puertos ubicados en propiedades de empresas estadounidenses que fueron nacionalizadas por el gobierno cubano después del triunfo de la Revolución en 1959. Mario Díaz-Balart, representante de los sectores de extrema derecha de la comunidad cubanoamericana, presidía justamente el subcomité de Transporte, Vivienda y Asuntos Urbanos en el Comité de Apropiaciones, lugar por donde comenzó a correr aquel proyecto.

Dentro del Congreso es usual que se incluyan cláusulas especiales como parte de otras iniciativas sobre temas generales, para de esa forma garantizar su aprobación. En aquel

²³ Las 12 categorías: (1) visitas familiares (familia definida como cualquier individuo relacionado con el viajero por sangre, matrimonio o adopción dentro de tres generaciones); (2) negocios oficiales del gobierno de los Estados Unidos, gobiernos extranjeros y ciertas organizaciones intergubernamentales; (3) actividad periodística; (4) investigación profesional y reuniones profesionales; (5) actividades educativas; (6) actividades religiosas; (7) presentaciones públicas, clínicas, talleres, competiciones atléticas y otras, y exposiciones; (8) apoyo al pueblo cubano; (9) proyectos humanitarios; (10) actividades de fundaciones privadas o institutos de investigación o de enseñanza; (11) exportación, importación o transmisión de información o materiales de información; Y (12) ciertas transacciones de exportación autorizadas. Ver: U.S. Department of the Treasury: «Frequently asked questions related to Cuba». En: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/cuba_faqs_new.pdf (Consultado el 3 de junio de 2017).

²⁴ «S.299 - Freedom to Travel to Cuba Act of 2015», 114th Congress (2015-2016), ob. cit.

caso, escogieron hábilmente un proyecto de ley presupuestaria, pues, aunque el presidente quisiera vetarlo no podría vetar solo la cláusula referida a Cuba, sino que tendría que rechazar todo el proyecto. Y en el caso de los presupuestos eventualmente tienen que ser ratificados. No obstante, esa cláusula sobre Cuba no se aprobó en el texto final de la ley.

En total, en 2015, cinco proyectos de ley de asignaciones de la Cámara de Representantes tenían disposiciones sobre Cuba que habrían bloqueado algunos de los cambios de política de la Administración, e introducido nuevas sanciones económicas; mientras, un proyecto de ley de asignaciones del Senado tenía disposiciones que habrían aliviado ciertas sanciones económicas. Finalmente, ninguna de esas iniciativas se incluyó en el texto final del presupuesto.

Por otro lado, en 2016, tres medidas de asignaciones de la Cámara –Comercio, HR 5393; Servicios Financieros, HR 5485; y Seguridad Nacional, HR 5634– tuvieron disposiciones que habrían bloqueado algunos de los cambios de la política de Cuba, y una del Senado –Servicios Financieros, S. 3067– tenía disposiciones que levantan las restricciones a los viajes y la financiación de las exportaciones agrícolas. Además, la versión del Senado del proyecto de ley del Departamento de Estado y Operaciones Extranjeras

para el año fiscal 2017, habría financiado instalaciones diplomáticas de Estados Unidos en Cuba y costos adicionales de personal, y habría financiado completamente la solicitud de 15 millones de dólares para lo que ellos llaman «promoción de la democracia». En contraste, la versión del proyecto de ley de la Cámara de Representantes, H.R. 5912, habría prohibido la asistencia para expandir la presencia diplomática y habría proporcionado 30 millones de dólares para la «promoción de la democracia».

Con respecto a la Base Naval de Guantánamo, los presupuestos para construcciones militares, tanto para el año 2016 como para el 2017 –P.L. 114-113 y P.L. 114-223, respectivamente–, tienen disposiciones específicas que prohíben el otorgamiento de fondos para el cierre de la Base. Asimismo, la Ley de Autorización de Defensa Nacional (NDAA) para los años 2016 y 2017 –P.L. 114-92 y P.L. 114-328, respectivamente–, también tienen prohibiciones de financiamiento para el cierre de la Base. La del 2017 específicamente, también restringe el financiamiento a la participación de Cuba en ciertos ejercicios conjuntos o multilaterales o conferencias de seguridad relacionadas.

Igualmente, una serie de proyectos de ley presentados en el 114to Congreso hubieran levantado o aliviado las sanciones.²⁵ ¿Por qué ninguno se

²⁵ H.R. 274, H.R. 403 y H.R. 735 (referidos a relaciones comerciales; H.R. 634, H.R. 664 y S. 299 (viajes); H.R. 635 (exportaciones agrícolas y médicas); S. 491 y S. 1543 / H.R. 3238 (algunas restricciones del comercio); S. 1049 (financiamiento de ventas agrícolas); S. 1389 / H.R. 3055 (telecomunicaciones); H.R. 3306 (recursos energéticos y tecnologías); H.R. 3687 (exportaciones e inversiones agrícolas); y S. 2990 (transportistas extranjeros que viajan hacia o desde Cuba).

aprobó, a pesar de que algunos lograron un respaldo significativo tanto de los legisladores como de la opinión pública? El excongresista Mike Kopetski publicó un artículo²⁶ para el cual entrevistó a miembros del Congreso, asesores de congresistas, y lobistas, con el objetivo de intentar dar respuesta a esa interrogante. Según su pesquisa, para finales del año 2015 nadie esperaba la aprobación de alguna legislación, ya fuera independiente o como parte de otro proyecto, hasta al menos el 2017. Los miembros del personal y cabilderos con los que pudo hablar, le confesaron que, aunque no se descartaba del todo, era poco probable. Dentro de las medidas que tenían más posibilidades de avanzar, sus entrevistados mencionaron: el levantamiento o modificación de las restricciones de viajes; la apertura del sector de las telecomunicaciones; o algo relacionado con el sector de los servicios financieros que facilitara la exportación de productos a Cuba. Esas mismas fuentes expusieron las razones de su falta de optimismo. En primer lugar, aquellos contrarios a la normalización estaban utilizando de manera proactiva el proceso de los presupuestos del gobierno para tratar de frustrar algunos de los cambios en la política hacia Cuba implementados por el presidente Obama. La segunda razón era que el año 2016 era electoral, por lo cual

pocos proyectos de ley serían debatidos y votados tanto en la Cámara como en el Senado. Unido a esto, un tercer motivo era que las cuestiones relacionadas con Cuba tenían una prioridad menor que otras. Por último, y más importante, la mayoría de los miembros dudaba que existiera la mayoría necesaria de votos para aprobar alguna legislación.

Por tanto, resulta claro que el periodo legislativo 2015-2016 fue significativamente activo en torno al tema Cuba. De aquí se pueden extraer varias ideas. En primer lugar, es visible el impacto del cambio de política anunciado por el presidente Obama en diciembre de 2014, que estimuló una actividad legislativa relativamente intensa. Segundo, el carácter de los proyectos introducidos muestra la persistencia de las diferencias de criterio en ese contexto, con una mezcla de propuestas dirigidas a eliminar restricciones, conjuntamente con otras dedicadas a proteger o reforzar las sanciones.

Finalmente, también es más evidente la dificultad de trazar una línea partidista definida entre las distintas posiciones respecto al tema Cuba, lo cual dialoga de manera directa con los intereses que se mueven en ese campo. Las prioridades legislativas de que podemos definir como *pronormalización* giraron en torno a dos temas fundamentales: Libertad de los estadounidenses para

²⁶ Mike Kopetski: «The New President and U.S.-Cuba Relations: Restrictions and Actions by the U.S. Congress». En: Dr. Margaret E. Crahan y Dr. Soraya M. Castro Mariño (Ed.): *Cuba-U.S. Relations: Normalization and its Challenges*, Institute for Latin American Studies, Columbia, United States, 2016, pp. 347-371.

viajar a Cuba, y levantamiento de algunas sanciones económicas, con énfasis en la aprobación de medidas que facilitaran las exportaciones agrícolas a Cuba. Otros asuntos de interés estuvieron relacionados con la inversión en telecomunicaciones, la venta de equipos médicos, y en menor medida, algunos proyectos encaminados al levantamiento total del bloqueo. Estos son otros tantos indicadores de los grupos de poder y sectores de la ciudadanía implicados, y parcialmente de las preferencias y posicionamientos ideológicos de los congresistas proponentes o que apoyaron los proyectos.

Cuba en el 115to Congreso: proyectos e intereses

En enero de 2017, la toma de posesión del nuevo presidente se produjo pocos días después de la del nuevo Congreso. En este escenario, el tema Cuba ha seguido posicionado dentro de los debates, y las prioridades de los legisladores se han mantenido similares.

Así, el 6 de enero se presentó en la Cámara la «Ley de libertad para viajar a Cuba de 2017»²⁷ -H.R. 351: Freedom to Travel to Cuba Act of 2017-. El proyecto establece que el presidente no podrá prohibir ni

regular los viajes hacia o desde Cuba de ciudadanos estadounidenses o residentes legales, ni ninguna de las transacciones relacionadas con dichos viajes, incluidas las bancarias. Para los ciudadanos estadounidenses, las transacciones relacionadas con viajes que involucran a Cuba están permitidas solo para 12 categorías generales autorizadas. Las transacciones relacionadas con viajes para todos los demás fines, incluidos los viajes turísticos, siguen estando prohibidas.

El H.R. 351 fue introducido por Marshall «Mark» Sanford, republicano por el estado de Carolina de Sur, y cuenta por el respaldo de 13 congresistas republicanos y 13 demócratas.²⁸ Ese proyecto de ley, en términos exactamente iguales²⁹, fue presentado en 2015 tanto en la Cámara como en el Senado. En aquel momento, a pesar de lograr el respaldo de 131 representantes y 53 senadores, no pasó del Subcomité para el Hemisferio Occidental, dentro del Comité de Asuntos Exteriores, al cual había sido remitido luego de su presentación.

Siguiendo la estrategia de rescatar los proyectos que quedaron engavetados en el congreso anterior, en mayo último se volvió a presentar en el Senado. Esta vez, la «Ley para la

²⁷ «H.R. 351: Freedom to Travel to Cuba Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr351/BILLS-115hr351ih.pdf>. Consultado el 1 de junio de 2017.

²⁸ La cantidad de copatrocinadores que tiene una iniciativa legislativa varía en el tiempo, pues pueden irse sumando otros. Para este trabajo utilicé la cifra que había el 11 de noviembre de 2017.

²⁹ Las comparaciones entre varios proyectos de ley pueden verse en: <https://www.govtrack.us>.

libertad de viajes de los estadounidenses a Cuba»³⁰ -S. 1287: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2017- fue presentada por los senadores Jeff Flake, republicano por Arizona, y Patrick Leahy, demócrata por Vermont. Cuenta con el respaldo de otros 53 senadores; de ellos 42 demócratas, 9 republicanos y 2 independientes. La legislación bipartidista pondría fin a restricciones impuestas por las leyes promulgadas en 1996 y 2000 que impiden que los ciudadanos estadounidenses y los residentes legales viajen a Cuba. También eliminaría las prohibiciones sobre las transacciones relacionadas con viajes, incluidas las bancarias.

El día en que presentó la medida, Flake dijo a la prensa que «son los estadounidenses quienes son castigados por nuestra prohibición de viajar, no el gobierno cubano».³¹ Por su parte, Leahy aseguró que «una mayoría bipartidista del Senado está de acuerdo en que el gobierno federal no debe decirle a los estadounidenses dónde pueden o no pueden viajar, especialmente a un pequeño país a solo 90 millas de Florida», y que la prohibición de viajar no está justificada ni por seguridad nacional ni por intereses económicos.³²

Este es un punto sumamente interesante para comprender las diná-

micas legislativas en Estados Unidos. El sistema de comités y subcomités con sus reglas de funcionamiento, en particular las capacidades discrecionales de los presidentes, torna insuficiente la existencia de un apoyo mayoritario dentro de las bancadas para que un proyecto sea aprobado. Las propuestas pueden ser detenidas durante el proceso o las votaciones postpuestas por largos períodos, o incluso de manera indefinida. Una gran parte de los proyectos termina así, o son retirados por sus promotores una vez que se hace evidente que no van a avanzar. A ello se agrega que el partido que tiene la mayoría en cada cámara automáticamente ocupa la dirección de todos los comités. De tal manera, la negociación en torno a los proyectos se torna aún más complejo y difícil de predecir en sus resultados.

El carácter bipartidista de ese proyecto de ley referido a los viajes a Cuba permite confirmar una primera idea. La lucha en el Capitolio, en lo que a Cuba se refiere, no es entre Demócratas y Republicanos, puesto que se han generado después del 17D intereses políticos y económicos que van más allá de filiaciones partidistas. Pero tampoco bastarían para el análisis dividirlos entre «liberales» y «conservadores», con los

³⁰ «S.1287: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/s1287/BILLS-115s1287is.pdf>. Consultado el 1 de junio de 2017.

³¹ «Flake, Leahy Reintroduce Bill Restoring Freedom to Travel to Cuba», Press Releases, Posted on May 25 2017. En: <https://www.flake.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=1BD1A0FE-F753-4715-969B-9ACBEC2C0657>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

³² Ídem.

primeros más interesados en acercarse a Washington y a La Habana. Un caso que lo ilustra bien es el del Senador Jeff Flake, quien regularmente mantiene posturas muy conservadoras, y sin embargo ha sido uno de los principales promotores del restablecimiento de las relaciones bilaterales.

Otro grupo de iniciativas presentadas dentro del 115to Congreso con respecto a Cuba están relacionadas con la posibilidad derogar o modificar algunas leyes vigentes que restringen las relaciones comerciales entre los dos países. Así, en enero se presentó la «Ley de comercio con Cuba de 2017»³³ -H.R. 442: Cuba Trade Act of 2017-, que propone, entre otras cosas, modificar la Ley Torricelli para eliminar la facultad presidencial de imponer sanciones contra los socios comerciales de Cuba, las restricciones a las transacciones entre Cuba y las empresas estadounidenses, y las limitaciones en el envío directo entre puertos cubanos y estadounidenses. Igualmente, plantea enmendar la Helms-Burton para eliminar la aplicación de un embargo económico a las provisiones cubanas y la prohibición de financiamiento indirecto de Cuba.

De igual forma, se cambiaría la TRSA para permitir que los estadounidenses ofrezcan condiciones de pago o financiación para la venta de productos agrícolas a Cuba, y para eliminar la prohibición de la entrada en los Estados Unidos de mercancías de origen cubano.

Ese proyecto fue introducido en la Cámara por el representante Tom Emmer, republicano del estado de Minnesota. Hasta el momento, cuenta con el respaldo de 14 congresistas republicanos y 10 demócratas. También aquí se trata de un proyecto anterior, que ya fue presentado en 2015 tanto en la Cámara como en el Senado -H.R.3238 - Cuba Trade Act of 2015³⁴ y S.1543 - Cuba Trade Act of 2015-,³⁵ y no avanzó más allá de su introducción. En 2017 se introdujo en el senado un proyecto en términos casi idénticos a la «Ley de Comercio con Cuba» de la Cámara de Representantes -S. 472: Cuba Trade Act of 2017-.³⁶ Fue presentado por Jerry Moran, republicano por Kansas, y hasta la fecha no ha logrado el respaldo de sus colegas.

Un informe publicado por el Congressional Research Service -que se dedica a elaborar reportes sobre los temas de interés dentro del

³³ «H.R.442: Cuba Trade Act of 2017», 115th Congress (2017-2018), en <https://www.congress.gov/115/bills/hr442/BILLS-115hr442ih.pdf>. Consultado el 1 de junio de 2017.

³⁴ «H.R.3238: Cuba Trade Act of 2015», 114th Congress (2015-2016). En <https://www.congress.gov/114/bills/hr3238/BILLS-114hr3238ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

³⁵ «S.1543: Cuba Trade Act of 2015», 114th Congress (2015-2016), en <https://www.congress.gov/114/bills/s1543/BILLS-114s1543is.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

³⁶ «S. 472: 115th Congress: Cuba Trade Act of 2017», 115th Congress (2017-2018), en <https://www.congress.gov/115/bills/s472/BILLS-115s472is.pdf>. Consultado el 1 de junio de 2017.

Congreso, para ayudar a los legisladores en la toma de decisiones-, hace énfasis en la importancia de las relaciones económicas bilaterales.³⁷ De acuerdo con el texto, entre 2001 y 2016 Cuba compró casi 5 500 millones de dólares en productos estadounidenses, en su mayoría agrícolas (Ver Figura 4). Durante muchos de esos años, Estados Unidos fue el mayor proveedor de productos agrícolas de Cuba. Pero las exportaciones disminuyeron entre 2009 y 2011, aumentaron de nuevo en 2012 y cayeron cada año hasta 2015. Para 2016 hubo un aumento de casi 37%. En el primer trimestre de 2017, las

exportaciones estadounidenses a Cuba fueron valoradas en casi 65 millones de dólares, un aumento del 22% con respecto al mismo período de 2016.³⁸

En cuanto a la composición de esas exportaciones, los principales productos fueron las aves de corral, la soja, el maíz y el aceite de soja. Las aves de corral han sido las principales exportaciones de Estados Unidos a Cuba desde 2012; en 2016, por ejemplo, representaron casi el 38% de las exportaciones estadounidenses.³⁹

En un informe de junio de 2015, el Departamento de Agricultura señaló

Figura 4: Exportaciones de Estados Unidos a Cuba entre 2002 y 2016 (en millones de dólares)



Fuente: Mark P. Sullivan: «Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress», Congressional Research Service Report, January 18, 2017, p. 32. En: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf>.

³⁷ Mark P. Sullivan: «Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress», Congressional Research Service Report, January 18, 2017. En: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

³⁸ *Ibidem*, p. 32.

³⁹ *Ídem*.

también la disminución de la participación estadounidense en el mercado cubano, que pasó de un máximo de 42% en el año fiscal 2009 a solo 16% en 2014.⁴⁰ El texto añade que esa caída «se debe en gran parte a una disminución de las exportaciones de productos básicos a granel de los Estados Unidos a la luz de las condiciones de crédito favorables ofrecidas por los principales competidores». El informe concluyó que el levantamiento de las restricciones ayudaría a Estados Unidos a recuperar su cuota de mercado en Cuba.

Existía entre los congresistas, y entre los intereses económicos que ellos representan, un deseo de recuperar esas cuotas de mercado que han perdido. Por eso es la insistencia en promover proyectos de ley que favorezcan las exportaciones. De ahí que muchas veces esas iniciativas legislativas hayan sido promovidas por representantes de estados vinculados a las exportaciones agrícolas.

Los casos mencionados de Tom Emmer y Jerry Moran, ambos republicanos, son ilustrativos. El primero representaba a Minnesota, estado que ocupa el cuarto puesto en Estados Unidos en cuanto a exportaciones agrícolas. La soja y el maíz representan casi el 40%⁴¹ del valor to-

tal de las exportaciones del estado. Moran representa a Kansas, el segundo exportador más importante de trigo en Estados Unidos. Además, ambos legisladores tienen entre los principales contribuyentes a sus campañas electorales a empresas pertenecientes al sector de los agro-negocios.

Es clara la relación entre los proyectos de ley referidos a Cuba dentro del Congreso y los negocios agrícolas. De hecho, a comienzos de 2015, poco tiempo después de los anuncios del 17D, fue anunciada la creación de la Coalición Agrícola de Estados Unidos para Cuba (USACC, por sus siglas en inglés), que representa a más de 100 organizaciones de productos agrícolas y granjas junto con corporaciones alimentarias y agrícolas estadounidenses que apoyan el levantamiento de las prohibiciones de financiamiento, comercio y viajes para Cuba.

Según su carta fundacional, el propósito de la coalición es restablecer a Cuba como un mercado para las exportaciones de alimentos de Estados Unidos.⁴² Desde su punto de vista, los competidores extranjeros como Canadá, Brasil, la Unión Europea y Argentina están tomando cada vez más participación en el

⁴⁰ U.S. Department of Agriculture (USDA): «U.S. Agricultural Exports to Cuba Have Substantial Room for Growth», Foreign Agricultural Service, International Agricultural Trade Report, June 22, 2015. En: <http://www.fas.usda.gov/data/us-agricultural-exports-cuba-have-substantial-room-growth>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁴¹ Engage Cuba: «Prospects for U.S. Agribusiness in Cuba», 2016. Disponible en: <https://www.engagecuba.org/s/Prospects-for-US-Agribusiness-in-Cuba.pdf>. Consultado el 31 de octubre de 2017.

⁴² Ver sitio web en: <http://www.usagcoalition.com/>

mercado cubano porque no tienen restricciones de financiamiento con respecto a Cuba.

Adicionalmente, y como otro ejemplo del interés en este sector, el secretario de Agricultura estadounidense durante el gobierno de Barack Obama, Thomas Vilsack, fue uno de los principales funcionarios gubernamentales en visitar Cuba después del 17 D, en noviembre de 2015 y en marzo de 2016. Durante esa última visita firmó junto a su homólogo cubano un Memorando de Entendimiento,⁴³ e insistió en que, si el Congreso levantara las sanciones, Estados Unidos estaría en «una muy buena posición para reclamar una parte del mercado que ha perdido».⁴⁴

En junio pasado la USACC instó al presidente, Donald Trump, a apoyar un proyecto de ley que permitiría a las empresas estadounidenses promover productos agrícolas y desarrollar negocios en Cuba. Se trata de la «Ley para las exportaciones agrícolas a Cuba» -H.R. 525, Cuba Agricultural Exports Act-⁴⁵, introducida por Eric «Rick» Crawford, representante de Arkansas. La H.R. 525 propone modificar la TRSA, para eximir de prohibiciones contra la ayuda es-

tadounidense a Cuba a: cualquier exportación bajo el programa de acceso al mercado, el programa de garantía de crédito a la exportación y el programa de cooperación al desarrollo del mercado exterior; cualquier obligación o gasto de fondos para promover el comercio con Cuba mediante programas federales de promoción de productos establecidos de conformidad con una ley de promoción de productos básicos. El texto aclara que no se aplicará la exención si el beneficiario de la ayuda estadounidense fuera una entidad controlada por el gobierno cubano, incluidas las fuerzas armadas, el Ministerio del Interior o cualquier subdivisión de cualquiera de las entidades gubernamentales.

De aprobarse la H.R. 525, una persona sujeta a la jurisdicción de los Estados Unidos estaría autorizada a invertir en el desarrollo de una empresa agrícola en Cuba si el Departamento de Estado y el Departamento de Agricultura determinan conjuntamente que el negocio agrícola: no está controlado por el gobierno de Cuba, incluidas las fuerzas armadas, el Ministerio del Interior o cualquier subdivisión de cualquiera de las entidades gubernamentales; y no

⁴³ Sheyla Delgado G di Silvestrelli: «Un camino hacia la colaboración», en *Granma*, 21 de marzo de 2016, <http://www.granma.cu/obama-en-cuba/2016-03-21/un-camino-hacia-la-colaboracion-21-03-2016-16-03-06>. Consultado el 1ro. de noviembre de 2017.

⁴⁴ Reuters: «USDA chief says farmers looking ahead to possible Cuba markets», March 15, 2016. En: <https://www.reuters.com/article/us-usa-agriculture-vilsack/usda-chief-says-farmers-looking-ahead-to-possible-cuba-markets-idUSKCN0WI089>. Consultado el 1 de noviembre de 2017.

⁴⁵ «H.R. 525: Cuba Agricultural Exports Act», 115th Congress (2017-2018), en <https://www.congress.gov/115/bills/hr525/BILLS-115hr525ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

utiliza propiedades de personas sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos, que fueron nacionalizadas por Cuba después del 1 de enero de 1959. Hasta el momento el proyecto ha logrado el apoyo de 61 congresistas: 43 republicanos y 18 demócratas. Uno similar fue presentado por Crawford en 2015 –H.R.3687: Cuba Agricultural Exports Act–⁴⁶ pero no avanzó más allá de la introducción en la Cámara; aunque consiguió el respaldo de 48 representantes.

Arkansas es uno de los estados que más podría beneficiarse con un acercamiento de las relaciones económicas bilaterales. Es el principal exportador de arroz, mientras Cuba tiene el mayor consumo per cápita de arroz en todo el Hemisferio Occidental. Estados Unidos tuvo casi el 40% de participación en el mercado cubano en el año fiscal 2004, pero la ha perdido ante países como Vietnam y Brasil, que sí pueden ofrecer créditos a Cuba.

El gobernador de Arkansas, Asa Hutchinson, republicano, fue uno de los cuatro gobernadores que visitó Cuba en 2015, desde donde instó al Congreso a cambiar la legislación para permitir que las empre-

sas de alimentos vendan a crédito a Cuba.⁴⁷

En el Senado se presentó un proyecto similar a la H.R. 525: la «Ley de expansión de las exportaciones agrícolas de 2017» –S. 275: Agricultural Export Expansion Act of 2017–,⁴⁸ que modificaría también la TRSA. El objetivo es que una persona sujeta a la jurisdicción de los Estados Unidos pueda pagar o financiar la venta de productos agrícolas a Cuba o a una persona o entidad en Cuba. La propuesta fue introducida por la senadora Heidi Heitkamp, demócrata por Dakota del Norte; y cuenta con el respaldo de 16 senadores: 11 demócratas, 4 republicanos y 1 independiente. Ese mismo proyecto fue presentado por Heitkamp en 2015⁴⁹ –S.1049: Agricultural Export Expansion Act of 2015–. Entonces, consiguió también el respaldo de 16 senadores: 9 demócratas, 6 republicanos y 1 independiente.

La «Ley para la libertad de exportaciones a Cuba»⁵⁰ –S. 1286: Freedom to Export to Cuba Act of 2017– es otra de las propuestas presentadas recientemente en el Senado. En este caso, fue introducido por Amy

⁴⁶ «H.R.3687: Cuba Agricultural Exports Act», 114th Congress (2015-2016), en <https://www.congress.gov/114/bills/hr3687/BILLS-114hr3687ih.pdf> (consultado el 1 de junio de 2017).

⁴⁷ <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-arkansas-idUSKCN0RS2B220150928>.

⁴⁸ «S. 275: Agricultural Export Expansion Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/s275/BILLS-115s275is.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁴⁹ «S.1049: Agricultural Export Expansion Act of 2015», 114th Congress (2015-2016). En: <https://www.congress.gov/114/bills/s1049/BILLS-114s1049is.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁵⁰ «S.1286: Freedom to Export to Cuba Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/s1286/BILLS-115s1286is.pdf>. Consultado el 28 de junio de 2017.

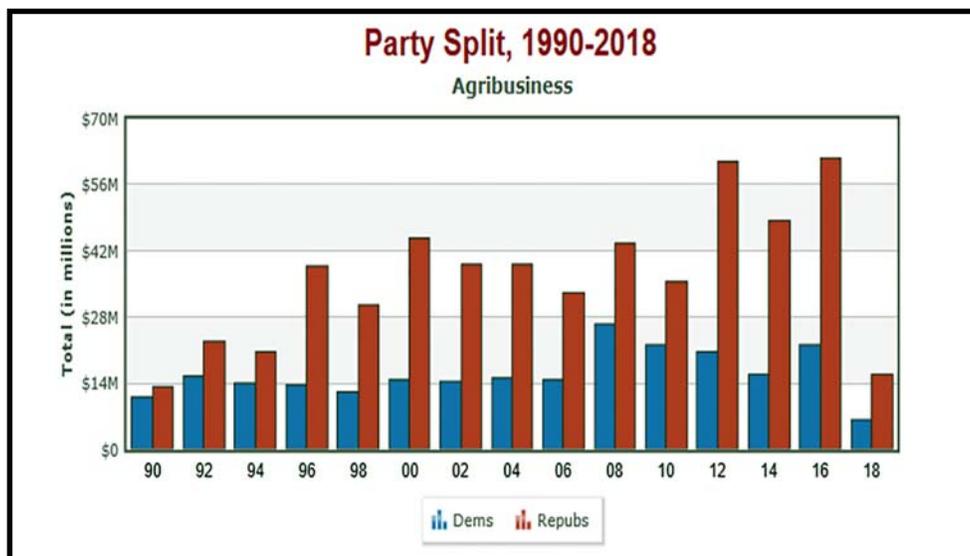
Klobuchar, demócrata por Minnesota; y tiene el propósito de derogar o enmendar varias prohibiciones que restringen el comercio de Estados Unidos con Cuba. Cuenta con el respaldo de 15 senadores: 11 demócratas, 3 republicanos y 1 independiente. Un proyecto similar fue presentado en 2015.

Tanto Heidi Heitkamp y Amy Klobuchar, como Jery Moran, están entre los 20 congresistas que más dinero han recibido en los últimos años del sector de los agronegocios para sus campañas.⁵¹

Con lo que hemos visto hasta aquí podríamos adelantar una segunda conclusión. El sector de los negocios

agrícolas es un núcleo fundamental a favor del acercamiento entre Estados Unidos y Cuba, y del levantamiento de algunas sanciones económicas que entorpecen lo que sería el curso natural de las exportaciones hacia la Isla. La mayoría de los proyectos de ley presentados en este sentido han sido promovidos y respaldados por republicanos, muchos de los cuales son beneficiarios de financiamiento proveniente del sector de los agronegocios para sus campañas. De hecho, algunas investigaciones sugieren que los agronegocios contribuyen más a campañas de republicanos que de demócratas dentro del Congreso (Ver figura 5). Por

Figura 5: Contribución de los agronegocios a las campañas electorales por partidos.



Fuente: Open Secrets, Center for Responsive Politics, <https://www.opensecrets.org>.

⁵¹ Más información en: <https://www.opensecrets.org/industries/summary.php?ind=A&recipdetail=M&sortorder=U&mem=Y&cycle=2018>. Consultado el 1ro. de noviembre de 2017.

otra parte, a la cabeza de proyectos de esta índole marchan estados específicos, en algunos casos los que más podrían beneficiarse de una normalización de las relaciones económicas.

Otro de los temas que interesa a los congresistas es el de las telecomunicaciones. Con ese fin se presentó la «Ley de Promoción Digital y de las Telecomunicaciones de Cuba de 2017 o la Ley de Datos de CubaZ»Z⁵² -H.R.498: Cuba DATA Act-, que también tuvo su primera versión en 2015 -H.R. 3055: Cuba DATA Act-.⁵³

Este proyecto de ley autoriza al Presidente a permitir que cualquier persona sujeta a la jurisdicción de Estados Unidos pueda exportar dispositivos personales de comunicación y servicios de telecomunicaciones a Cuba; establecer facilidades para proveer servicios que conecten a Cuba con otro país; realizar transacciones para llevar a cabo dichas actividades; y realizar y recibir pagos bajo un contrato con cualquier individuo o entidad en Cuba con respecto a esos servicios. El proyecto de ley deroga o modifica los requisitos especificados y las prohibiciones de las leyes Helms-Burton y Torricelli. Fue presentado el 12 de enero de

2017 por el representante Kevin Cramer, Republicano por Dakota del Norte, y hasta el momento solo cuenta con el apoyo de Peter Welch, demócrata por Vermont. Su versión anterior no corrió con mucha más suerte, pues apenas logró el respaldo de 3 congresistas. Cramer es miembro del Subcomité de Comunicaciones y Tecnología, dentro del Comité de Energía y Comercio de la Cámara.

Como decíamos en un epígrafe anterior, no todos los intentos de erosionar o eliminar el bloqueo nacieron después del 17 de diciembre de 2014. El representante Jose Serrano, demócrata por el estado de Nueva York, ha presentado en todos los Congresos desde 1997 un proyecto de ley para eliminar completamente el bloqueo. La versión este año, «Ley para la reconciliación de Cuba»⁵⁴ -H.R. 574: Cuba Reconciliation Act-, propone modificar la Ley de Asistencia Extranjera de 1961 para derogar el embargo impuesto a todo comercio con Cuba. Asimismo, permitiría la instalación y el mantenimiento de equipos e instalaciones de telecomunicaciones en la Isla, y los viajes hacia y desde Cuba por parte de ciudadanos o residentes estadounidenses. Esa iniciativa ha logrado

⁵² «H.R. 498: 115th Congress: Cuba DATA Act», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr498/BILLS-115hr498ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁵³ «H.R. 3055: Cuba DATA Act», 114th Congress (2015-2016). En: <https://www.congress.gov/114/bills/hr3055/BILLS-114hr3055ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁵⁴ «H.R. 574: Cuba Reconciliation Act», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr574/BILLS-115hr574ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

el apoyo de dos congresistas demócratas.

Algo similar sucede con otro proyecto impulsado por Serrano, referido al *baseball*⁵⁵ -H.R. 573, Baseball Diplomacy Act-, que cuenta con el apoyo de un congresista demócrata, por primera vez desde que empezó a presentarse en 1999, durante el 106to Congreso. Este proyecto de ley renuncia a ciertas prohibiciones con respecto a los cubanos que ingresan a Estados Unidos con un visado para jugar al béisbol profesional organizado, o que regresan a Cuba con sus ganancias.

A partir de los anuncios de 2014, se produjo una reactivación de esta clase de propuestas, en parte ajustadas. En 2017 Serrano introdujo un proyecto para promover las exportaciones agrícolas y médicas estadounidenses a Cuba⁵⁶ -H.R. 572, Promoting American Agricultural and Medical Exports to Cuba Act of 2017-. Su intención es permitir las transferencias directas de una institución de depósito cubana a una institución depositaria de los Estados Unidos en pago por un producto autorizado para la venta en virtud de la Ley de Reforma de las Sanciones Comerciales y Ampliación de las Exportaciones de 2000. Igualmente,

el Departamento de Agricultura proporcionará información y asistencia técnica a los productores agrícolas de los Estados Unidos, a las organizaciones cooperativas o a las agencias estatales para promover los productos agrícolas de exportación de los Estados Unidos a Cuba.

El proyecto de ley, que logró el respaldo de dos representantes demócratas, autorizaría la emisión de visas de entrada temporal a los nacionales cubanos para facilitar la compra de productos agrícolas de los Estados Unidos. La Ley de Créditos del Departamento de Comercio y Agencias Relacionadas de 1999 se enmendaría para derogar la prohibición de hacer cumplir los derechos sobre ciertas propiedades intelectuales de los Estados Unidos y la transferencia de tales propiedades. Prohibiría también la regulación o prohibición de viajar a Cuba o⁵⁷ desde Cuba por ciudadanos estadounidenses o residentes legales, o cualquiera de las transacciones ordinariamente ocurridas en tal viaje.

A finales de junio del mismo año se presentó un nuevo proyecto referido a Cuba en la Cámara de Representantes, cuyo objetivo es el levantamiento total del bloqueo. Se trata de la «Ley de normalización Estados

⁵⁵ «H.R. 573: Baseball Diplomacy Act», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr573/BILLS-115hr573ih.pdf>. Consultado el 1 de junio de 2017.

⁵⁶ «H.R. 572: Promoting American Agricultural and Medical Exports to Cuba Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr572/BILLS-115hr572ih.pdf>. Consultado el 1ro. de junio de 2017.

⁵⁷ «H.R.2966: United States-Cuba Normalization Act of 2017ZZZ, 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr2966/BILLS-115hr2966ih.pdf>. Consultado el 28 de junio de 2017.

Unidos-Cuba» -H.R.2966 - United States-Cuba Normalization Act of 2017-. Bobby L. Rush, demócrata por Illinois, presentó ese proyecto en forma similar en las dos legislaturas anteriores, y sin respaldo de ninguno de sus colegas.

Asimismo, en agosto se presentó en el Senado la «Ley de Comercio Estados Unidos-Cuba de 2017» - S.1699 - United States-Cuba Trade Act of 2017-, que se propone eliminar las leyes Torricelli y Helms-Burton. La propuesta fue presentada por Ron Wyden, Demócrata por el estado de Oregon, con el respaldo de 6 colegas de su propio partido.

En este sentido podríamos adelantar una tercera idea. A pesar de algunas excepciones, la mayoría de los proyectos de ley que buscaron un acercamiento con Cuba no se propusieron la derogación integral del bloqueo, sino de algunos aspectos específicos que afectan determinados intereses, como la posibilidad de exportaciones.

Proyectos e intereses en contra de la «normalización»

A mismo tiempo que se han presentado proyectos de ley favorables a un mejoramiento de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba, se introdujeron otros con el

objetivo de endurecer las sanciones y torpedear el acercamiento. Si bien parecería que en el contexto de la administración Trump es la rama ejecutiva la que está dictando la pauta en cuanto a la política hacia Cuba, algunos ejemplos ilustran cómo desde la rama legislativa también se trabajó en ese sentido.

El proyecto sobre Cuba que más ha avanzado en el recorrido legislativo es la «Ley de seguridad de los aeropuertos de Cuba» -H.R.3328: Cuban Airport Security Act of 2017-,⁵⁸ que fue aprobada por la Cámara de Representantes en octubre pasado. El mismo proyecto se presentó ya en el Senado -S.2023 - Cuban Airport Security Act of 2017-,⁵⁹ por el congresista cubanoamericano Marco Rubio, republicano por Florida.

Lo que propone es que se informe al Comité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, al Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado y al Contralor General de los Estados Unidos sobre aspectos de seguridad en cada uno de los aeropuertos internacionales de Cuba. Según el texto de la ley, querían saber, por ejemplo, detalles sobre el tipo de equipo utilizado en los puntos de control de detección y un análisis de las capacidades y debilidades de dicho equipo, información sobre el programa canino de cada

⁵⁸ «H.R.3328: Cuban Airport Security Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr3328/BILLS-115hr3328rfs.pdf>. Consultado el 1ro. de noviembre de 2017.

⁵⁹ «S.2023: Cuban Airport Security Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/s2023/BILLS-115s2023is.pdf>. Consultado el 1ro. de noviembre de 2017.

aeropuerto, la frecuencia de entrenamiento para el personal de detección y seguridad, una evaluación de la capacidad de los terroristas conocidos o sospechosos de utilizar a Cuba como puerta de entrada a Estados Unidos, y divulgación pública de ciertos acuerdos. Propone, además, que los nacionales cubanos no deberán haber sido reclutados, contratados o capacitados por entidades que sean propiedad, operadas o controladas, en todo o en parte, por el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, el Partido Comunista, el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio del Interior. Quien presentó el proyecto fue el republicano John Kaktó, de Nueva York, con el apoyo de el también republicano Michael McCaul, de Texas, y el demócrata de origen cubano Albio Sires, de New Jersey.

En 2016 Katko y Rubio presentaron un proyecto con el mismo nombre -H.R. 5728 Cuban Airport Security Act of 2016 y S.3289 Cuban Airport Security Act of 2016-, pero que pretendía prohibir el transporte aéreo regular de pasajeros entre Estados Unidos y Cuba, hasta que se completara un estudio sobre la seguridad de los aeropuertos. En aquel momento el proyecto no avanzó más allá de su introducción, ni en la Cámara ni en el Senado. La versión de 2017, que no habla explícitamente de

prohibiciones sobre los vuelos, fue aprobado por la Cámara con relativa facilidad⁶⁰, según reportes del periódico del Congreso, *The Hill*, aunque no hay números que ofrecer sobre la votación puesto que se desarrolló oralmente.

También durante el 115to Congreso se habían estado utilizando los proyectos de ley presupuestarios para torpedear el acercamiento con Cuba, a través de enmiendas con ese fin. Tal es el caso del Proyecto de Asignaciones para 2018 de las entidades de Interior y Medio Ambiente, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Justicia, Ciencia, Servicios Financieros y Gobierno General, Seguridad Nacional, Trabajo, Salud y Servicios Humanos, Educación, Operaciones Estatales y Extranjeras, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, Defensa, Construcción Militar y Asuntos de Veteranos, Poder Legislativo y Ley de Asignaciones para el Desarrollo de la Energía y el Agua -H.R. 3354: Interior and Environment, Agriculture and Rural Development, Commerce, Justice, Science, Financial Services and General Government, Homeland Security, Labor, Health and Human Services, Education, State and Foreign Operations, Transportation, Housing and Urban Development, Defense, Military Construction and Veterans Affairs, Legislative Branch, and Energy and Water Development

⁶⁰ Melanie Zanona: «House passes bill to boost Cuban airport security», *The Hill*, 10/23/17. En: <http://thehill.com/policy/transportation/356769-house-passes-bill-to-boost-cuban-airport-security>. Consultado el 1ro. de noviembre de 2017.

Appropriations Act, 2018-, aprobado por la Cámara. Propone, por ejemplo, que ninguno de los fondos asignados por esa Ley para el Departamento de Estado sean asignados para el establecimiento u operación de una presencia diplomática de los Estados Unidos, incluida una embajada, consulado u oficina de enlace, en Cuba más allá de la que existía antes del 17 de diciembre de 2014. Igualmente, propone un fondo de 30 millones de dólares para lo que ellos llaman «promoción de la democracia» en Cuba, y que el gobierno cubano considera actividades subversivas. Por otra parte, en su sección 130, el proyecto establece que ninguno de los fondos disponibles mediante esa Ley se puede utilizar para aprobar, otorgar licencias, facilitar, autorizar o permitir el uso, compra, tráfico o importación de propiedades nacionalizadas –ellos usan el término confiscadas– por el gobierno cubano después de 1959.

Por su parte, en el proyecto de asignaciones del Departamento de Estado, Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados, 2018, del Senado –S.1780, Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2018–, solicita 15 millones de dólares para las actividades de «promoción de la democracia».

Los temas escogidos por aquellos que se oponían a un acercamiento

entre Cuba y Estados Unidos para hacer oposición desde el Congreso no fueron casuales. Tanto el proyecto presupuestario aprobado por la Cámara como el H.R.3328 referido al funcionamiento de los aeropuertos, tocan dos asuntos centrales que han regido el acercamiento entre ambos países: las relaciones diplomáticas y los viajes de estadounidenses a Cuba.

Hay otro tema que se mantuvo presente en los debates sobre Cuba dentro del Congreso. En febrero se presentó en el Senado un proyecto para modificar la prohibición de reconocimiento por los tribunales de Estados Unidos de ciertos derechos relativos a determinadas marcas o nombres comerciales⁶¹ –S.259: No Stolen Trademarks Honored in America–. Aunque el texto del proyecto no menciona directamente a Cuba, una lectura permite entender que se refiere a la marca de ron Havana Club. La iniciativa fue presentada por el demócrata Bill Nelson, de Florida, con el respaldo de los senadores cubanoamericanos Marco Rubio, de Florida, y Robert «Bob» Menéndez, de New Jersey.

El mismo proyecto fue presentado en la Cámara de Representantes⁶² –H.R.1450 - No Stolen Trademarks Honored in America Act–, por el republicano Darrell E. Issa, de California, con el co-patrocinio de los congresistas cubanoamericanos de

⁶¹ «S.259: No Stolen Trademarks Honored in America Act», 115th Congress (2017-2018).

⁶² «H.R.1450: No Stolen Trademarks Honored in America Act», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr1450/BILLS-115hr1450ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

Florida Ileana Ross-Lethinen y Carlos Curbelo. En total, hasta el momento, tiene 8 copatrocinadores. No es la primera vez que ese proyecto se presenta. Ya fue introducido en los congresos 112do, 113ro y 114to – H.R. 1166: No Stolen Trademarks Honored in America Act,⁶³ H.R. 778: No Stolen Trademarks Honored in America Act⁶⁴, H.R. 1627: No Stolen Trademarks Honored in America Act-.⁶⁵

El debate sobre la Base Naval de Guantánamo también ocupa un lugar permanente en los pasillos del Capitolio. En este sentido, la «Ley de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 2018» –H.R. 2810: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018–. Este proyecto, que ya fue aprobado tanto por la Cámara como por el Senado, conlleva restricciones contra la transferencia de detenidos desde la cárcel de la Base Naval de Guantánamo hacia Estados Unidos, y prohíbe explícitamente que el Departamento de Defensa utilice fondos para devolver la Base de regreso a Cuba.

Por otro lado, hay un grupo de propuestas que, aunque no están ideadas específicamente para Cuba, hacen alguna mención al país. Un ejemplo es un proyecto de ley sobre el reclamo de extradición de fugitivos de la justicia estadounidense que residen en otros países⁶⁶ –H.R.1744: Walter Patterson and Werner Foerster Justice and Extradition Act-. Su objetivo es que el Presidente informe anualmente al Congreso sobre los fugitivos en otros países para los cuales Estados Unidos busca extradición o entrega. Para argumentar la necesidad de esa ley utiliza dos ejemplos de fugitivos estadounidenses que se encuentran en otros países, uno de los cuales es Joanne Chesimard, a quien Cuba dio asilo político hace varias décadas.

Existen también otras iniciativas sobre temas generales que, de ser aprobadas, podrían afectar potencialmente a Cuba. Entre ellas encontramos un proyecto de ley relacionado con el financiamiento para la seguridad fronteriza⁶⁷ –H.R.1813: Border Wall Funding Act of 2017-. La propuesta

⁶³ «H.R.1166: No Stolen Trademarks Honored in America», 112th Congress (2011-2012). En: <https://www.congress.gov/112/bills/hr1166/BILLS-112hr1166ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

⁶⁴ «H.R.778: No Stolen Trademarks Honored in America Act», 113th Congress (2013-2014). En: <https://www.congress.gov/113/bills/hr778/BILLS-113hr778ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

⁶⁵ «H.R.1627: No Stolen Trademarks Honored in America Act», 114th Congress (2015-2016). En: <https://www.congress.gov/114/bills/hr1627/BILLS-114hr1627ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

⁶⁶ «H.R.1744: Walter Patterson and Werner Foerster Justice and Extradition Act», 115th Congress. En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr1744/BILLS-115hr1744ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

⁶⁷ «H.R.1813: Border Wall Funding Act of 2017», 115th Congress (2017-2018). En: <https://www.congress.gov/115/bills/hr1813/BILLS-115hr1813ih.pdf>. Consultado el 7 de junio de 2017.

es instaurar un impuesto adicional del 2% a las transacciones para el envío de remesas hacia varios países de América Latina y el Caribe, entre ellos Cuba.

Conclusiones

Durante el primer año de funcionamiento del 115to Congreso Federal estadounidense se introdujeron varios proyectos de ley favorables a un acercamiento con Cuba, nacidos tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Como norma fueron propuestas que no habían logrado avanzar en el 114to Congreso. Esto implica que se trata de temas de continuo interés para varios congresistas y para algunos grupos de interés. Sin embargo, su decurso por la política congresional estuvo matizado por las complejas interacciones entre actores políticos dentro de los marcos de un sistema crecientemente fragmentado y polarizado.

Los temas más recurrentes del período precedente se transmitieron a la nueva legislatura, en particular la restricción de los viajes para los ciudadanos estadounidenses y las limitaciones al comercio. Ello mostró la actividad sostenida de los grupos agrícolas, y en menor medida de otros sectores como la exportación de equipos médicos o servicios de telecomunicaciones. También resultó muy clara la distribución geográfica de esos intereses con mayor concentración en estados específicos, en algunos casos los que más podrían

beneficiarse de una normalización de las relaciones económicas.

Un estudio de cada una de las iniciativas y de las agendas que priorizan permite dilucidar que fundamentalmente están pensadas para favorecer los intereses de Estados Unidos en primer término, y la mayoría no se propone el levantamiento integral del bloqueo sino de aspectos específicos en cada caso. Sin embargo, de ser aprobadas, significarían un alivio importante de las sanciones contra Cuba.

La oposición que enfrentan ha sido muy hábil en el uso de los mecanismos generados por las reglas de funcionamiento de las cámaras. Los congresistas cubanoamericanos y otros contrarios al acercamiento, ocuparon posiciones clave que les permitieron cerrar el paso a los proyectos, por ejemplo, en los comités de Asuntos Exteriores de la Cámara y del Senado, y el Comité de Asignaciones de la Cámara.

Las propuestas de sentido contrario se movieron fundamentalmente en temas como la seguridad aeroportuaria y los derechos de marcas cubanas. Esto indica el recurso a temas de carácter más técnico y al pulsar aspectos comúnmente sensibles para ciudadanos y corporaciones. Se introdujeron en la etapa también otras propuestas legislativas de menor importancia donde se hace mención a Cuba.

Es importante destacar que casi todos los proyectos presentados sobre Cuba contaron con un consenso bipartidista, algo difícil de encontrar

con respecto a otros temas en el Congreso actual, donde son cada vez más visibles las señales de polarización y conflicto. Esto indica que una parte de la dificultad para avanzar se puede encontrar en los efectos indirectos de la polarización, a partir de compromisos en otras áreas, además de acuerdos con otros componentes del subsistema de gobierno, relacionado con el interés de promover puntos específicos de las agendas republicano-conservadoras y proteger las posiciones de algunas de esas figuras. En esas condiciones, el tema Cuba, de relevancia menor dentro del panorama general en Estados Unidos, puede ser considerado

como una moneda de cambio en algunas circunstancias y con algunos grupos específicos.

Los estudios sobre el Congreso estadounidense y las propuestas que allí se presenten con relación a Cuba son imprescindibles para entender las relaciones entre ambos países, por lo cual es necesario mantener un seguimiento continuo de su evolución. Son dinámicas sumamente complejas, que responden a una multiplicidad de factores, y que se integran en relaciones con otros actores dentro del sistema político, muestra de la diversidad y a la vez la heterogeneidad de los sectores con influencia en los procesos políticos estadounidenses.

Factores en la política de Trump hacia América Latina: retos y oportunidades

Luis René Fernández Tabío

lrfernand@cehseu.uh.cu

Doctor en Ciencias Económicas.
Profesor Titular del Centro de Estudios
Hemisféricos
y sobre Estados Unidos (CEHSEU)
de la Universidad de La Habana.

Hassan Pérez Casabona

hasperez@cehseu.uh.cu

Licenciado en Historia.
Especialista en Seguridad Nacional
y Profesor Auxiliar del CEHSEU.

Resumen: Este texto analiza la dinámica actual de los factores en la política de Estados Unidos hacia los países de la región, la continuidad y el cambio, así como los retos y oportunidades que entrañan. Se considera que la nueva proyección estadounidense impone desafíos de enorme envergadura, en la misma medida que el carácter imperialista se refleja en toda su crudeza, lo cual no excluye la posibilidad de determinadas oportunidades. La figura de Trump, su personalidad política, la ejecutoria hasta el momento y el empleo de un discurso retórico, están enfocadas al cambio; pero debido a factores estructurales, y el peso de los intereses económicos y de seguridad nacional, la tendencia política dominante es la continuidad. Sin embargo, por su enorme poderío, disponibilidad de recursos y variados instrumentos políticos, no pueden desestimarse los ajustes durante estos años y sus repercusiones para las relaciones bilaterales e interamericanas.

Palabras clave: Injerencia, instrumentos de dominación, alternativas políticas, integración.

Abstract: *The paper analyzes the current dynamics of the factors in US policy towards the countries of the region, continuity and change, as well as the challenges and opportunities involved. It is considered that the new American projection to the region imposes enormous challenges, which does not exclude the possibility of certain opportunities, to the same extent that the imperialist character is reflected in all its crudeness. The figure of Trump, his political personality, the execution so far and the use of a rhetorical discourse, are focused on the change; but due to structural factors, and the weight of economic interests and national security, the dominant political trend is continuity. However, because of their enormous power, availability of resources and varied political instruments, the adjustments during these years and their repercussions for bilateral and inter-American relations cannot be ignored.*

Keywords: *Interference, instruments of domination, political alternatives, integration.*

Algunos antecedentes y premisas generales

Para el análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina deben considerarse ciertas premisas y antecedentes. El eje de los vínculos interamericanos en este sentido se enmarca como un subsistema

de las relaciones internacionales. De esta manera lo hemisférico interactúa en el contexto global, y en un momento histórico concreto, lo que obliga a no desconocer esos nexos.¹

Desde el punto de vista histórico la política exterior de Estados Unidos y sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe han atravesado por distintas etapas. El momento actual es particularmente difuso, en medio de una larga transición inconclusa desde un paradigma de relativa estabilidad, después de la Segunda Guerra Mundial, a una tendencia hacia un sistema multipolar todavía no asentado. Al fin del bipolarismo, y supuestamente la denominada Guerra Fría, le sucedió el énfasis en la «Guerra antiterrorista», lanzada por George W. Bush después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la cual despertó el rechazo en la inmensa mayoría de las naciones del área.

De algún modo la atención de Estados Unidos a nuestra región entre 2001 y 2008 se colocó en un segundo plano, a partir de la concentración de las iniciativas imperiales en otras latitudes. Ello no puede interpretarse como abandono total ni mucho menos de la obsesión por consumir en este lado del mundo –empleando disímiles estrategias e instrumentos– sus viejas apetencias intervencionistas. El gobierno demócrata de Barack Obama, a partir del 2009, trató de corregir en alguna

¹ Peter H. Smith: *Talon of the Eagle. Latin America, the United States, and the World*, Third Edition, Oxford University Press, New York, 2008, p. 3.

medida el deterioro de la imagen estadounidense –comprendiendo al menos de manera parcial los desatinos del gobierno anterior– y refinó la proyección política hacia América Latina y el Caribe.

El origen de Obama y su condición de afrodescendiente ayudó a mejorar el clima de las relaciones, sobre todo en el Caribe, aunque luego las altas expectativas sobre el «nuevo comienzo» y el «fin de la Doctrina Monroe» quedaron casi en el olvido y solo retomaron cierto entusiasmo en los dos últimos años de su gestión, principalmente por el anuncio de la revisión de la política hacia Cuba.

Aún de forma somera, por los requerimientos del presente trabajo, resulta necesario señalar algunos de los rasgos que caracterizan el período en que nos encontramos. Estados Unidos sigue siendo el principal país imperialista global, y mantiene pretensiones de preservar su preponderancia dentro del sistema de dominación –configurado con posterioridad al fin de la última contienda bélica mundial–, si bien el entramado de relaciones universales es diferente de manera sustancial al que emergió en 1945. La idea de ejercer un rol protagonista en el concierto internacional se expresa con mayor fuerza en nuestra región, por razones geopolíticas, pero también económicas y culturales.

Coincidimos en reconocer a Estados Unidos como una potencia en fase de declinación gradual.² El sistema de dominación estadounidense transitó por etapas de ascenso, estabilidad y descenso, así como ruptura y deterioro de su hegemonía.³ El triunfo de la Revolución Cubana en 1959, la Revolución Sandinista en 1979 y la Revolución Bolivariana en Venezuela a finales de la década de 1990 –o el rechazo que levantó en 1983, por ejemplo, el desembarco de la 82 División Aerotransportada y otras fuerzas en la pequeña Granada, que tantas ilusiones generó con Maurice Bishop– son algunas de las mejores expresiones de la declinación hegemónica relativa. Dicho descenso se acentuó a raíz de la mayor crisis financiera y económica de la historia reciente del capitalismo (2007-2009), cuyas consecuencias también se manifiestan en la esfera política y persisten todavía.

Procesos de asociación, coordinación de estrategias y hasta ciertos niveles de integración, como el ALBA, Petrocaribe y la CELAC, retan al panamericanismo imperial, representado centralmente por la OEA. Esta organización, surgida en abril de 1948, fungió durante décadas como baluarte fundamental de los intereses y valores del imperialismo estadounidense hacia nuestros

² Immanuel Wallerstein: «Precipitate Decline. The Advent of Multipolarity», En: *Harvard International Review*. Spring, 2009, pp. 54-59, <http://www.iwallerstein.com/wp-content/uploads/docs/HARVIR7!.PDF>.

³ Atilio Borón: *América Latina en la geopolítica imperial*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014, pp. 42-60.

predios –valiéndose de documentos espurios, cuya expresión más acendrada brota con la llamada Carta Democrática– pero desde hace algunos años se encuentra en descrédito, a partir de su reiterado lacayismo hacia los designios de Washington y la ineffectividad para encontrar solución real a las problemáticas hemisféricas.

Como alternativa de ese engendro, aparecen varios proyectos, algunos ya citados, siendo la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) el más acabado. Mediante este, por vez primera en doscientos años, los gobiernos latinoamericanos disponen de un foro para ventilar sus asuntos y concertar políticas –respetando diferencias ideológicas y de cualquier naturaleza entre sus actores– para encarar además el impacto de los complejos desafíos extraregionales en su seno. La Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, firmada en La Habana el 29 de enero de 2014 por los Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC reconoce la unidad en

la diversidad, el derecho de los países a darse el régimen económico y político que determinen, y rechaza la intervención en los asuntos internos de los países como vía para preservar la paz.⁴

El eje de las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe se caracterizó a lo largo del tiempo por la asimetría de poder entre esos polos, lo cual favoreció la dominación imperialista. No en balde el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz alertó –en el instante en que desde Wall Street se envalentonaban con llevar a vías de hecho el ALCA como garante de sus maquinaciones– que se trataba en realidad de una alianza entre el tiburón y la sardina, con el escualo presto a devorar todo lo que hallara a su paso. Hay que añadir a dicho desbalance la influencia nefasta derivada de la segmentación regional, los conflictos intestinos y la falta de empeños unitarios para enfrentar «como cuadro apretado en las raíces de los Andes», según el sueño martiano, al enemigo común. Esos rasgos negativos,

⁴ Entre los ocho acápite contenidos en el texto del trascendental documento –de enorme repercusión a nivel planetario ante la ausencia de otros referentes con similares aspiraciones–, deseamos resaltar el cuatro y el cinco, los cuales ignoran quienes se inmiscuyen, por ejemplo, en la situación interna venezolana. En el enunciado 4 se afirma trabajar para garantizar: «El compromiso de los pueblos de América Latina y el Caribe de fomentar las relaciones de amistad y de cooperación entre sí y con otras naciones, independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos y sociales o sus niveles de desarrollo; de practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos», al tiempo que el número 5 deja claro: «El compromiso de los estados de América Latina y el Caribe de respetar plenamente el derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural, como condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones». El documento fue suscrito por los 33 Jefes de Estado y de Gobierno que integran dicha organización. Ver: «Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz», en: Material oficial editado a propósito de la II Cumbre de la CELAC, efectuada en La Habana el 28 y 29 de enero de 2014, p. 4.

aunque es innegable el alcance de los senderos recorridos en las últimas décadas, desafortunadamente persisten en disímiles ámbitos. A lo que se incorpora –para complejizar más el panorama– que se han reinstalado gobiernos de derecha, utilizando diversos mecanismos, como en los casos de Argentina y Brasil.

La postura de la derecha no puede apreciarse de modo mecánico, como en ocasiones se hace, reagrupando a los países de modo festinado y desconociendo que la realidad es policromática e imposible de encuadrar a través de marcos rígidos.⁵ La visita del Vicepresidente Mike Pence por los principales países aliados de Estados Unidos en la región, puso al descubierto que no existía total coincidencia de puntos importantes en la agenda de Trump, como el empleo del golpe de Estado o la intervención militar en Venezuela, para solucionar sus problemas internos. Juan Manuel Santos, de Colombia, rechazó públicamente el empleo de la fuerza y la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, ante un asunto allende los mares pero de capital importancia, tampoco accedió a romper sus relaciones con Corea del Norte.⁶

Esos gobiernos de distintas tonalidades y filiaciones, en general,

representan a la oligarquía transnacional en estos países y aunque son aliados de la política estadounidense, no apoyan en todos los casos incondicionalmente sus políticas, a partir de que estas deben ser examinadas otorgándole jerarquía a factores internos y regionales. Para Colombia, por solo citar un caso, es imposible desconocer a la hora de pronunciarse sobre la situación interna venezolana, pese a la jerga discursiva provista de los más inverosímiles tintes, el papel desempeñado por el gobierno bolivariano, acompañando a Cuba y el resto de las naciones participantes, en torno al proceso de negociación de la paz en tierras cafeteras, por cierto, el conflicto de más larga data en el continente.

Vale recordar, asimismo, que en la visión imperialista existen determinados lineamientos generales. No obstante, al interior de la clase política estadounidense, incluso dentro del Ejecutivo y en el Congreso, se aprecian interpretaciones y tendencias distintas que pugnan por aplicar variantes para avanzar en sus propósitos. Estas contradicciones se hacen visibles cuando altos funcionarios contradicen a Trump, o se enrolan con este en diferentes desaguisados –independientemente de que se intenta preservar ante los

⁵ Abraham F. Lowenthal: «Latin America and Donald Trump». En: *The American Interest*, December 30, 2016, <https://www.the-american-interest.com/2016/12/30/latin-america-and-donald-trump/>.

⁶ Esas diferencias quedan reflejadas en: Lexington: «The Deflating superpower. Donald Trump bluster, Latin America shrugs», *The Economist*, August 17, 2017. En: <https://www.economist.com/democracy-in-america/2017/08/17/donald-trump-blusters-latin-america-shrugs>.

medios la imagen del mandatario, utilizando comunicados y mensajes en las redes sociales- todo lo cual derivó en la salida de altas figuras la administración. Aunque las causas son diversas, en cada caso esas desavenencias, y exabruptos en las posturas públicas, sacó de la Casa Blanca, apenas en los primeros meses de su gestión, a hombres que en el inicio parecían «intocables» como el asesor de Seguridad Nacional Michael Flynn; el jefe de Gabinete Rinius Previus; el vocero Seam Spice y Steve Bannon, este último vinculado a movimientos de los supremacistas blancos y considerado como uno de las mentes con más influencia sobre el presidente.⁷

La política de Estados Unidos en la actualidad, por otro lado, no cuenta con un macroyecto, como fue la Alianza para el Progreso en tiempos de John F. Kennedy, o de forma reciente el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), «enterrado» simbólicamente en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en noviembre del 2005, como expresión del rechazo de los pueblos a esa iniciativa y el papel crucial asumido por los mandatarios Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva y Tabaré Vázquez. La carencia

de una proyección abarcadora condiciona el diseño y aplicación de una serie de programas diferenciados por subregiones, países y problemas. Entre ellos están las deportaciones y «hacer retornar empleos a Estados Unidos», aunque la prioridad, en verdad, es derrocar gobiernos progresistas, revolucionarios y antiimperialistas.

América Latina y el Caribe está lejos de constituir un conjunto homogéneo. No cabe dudas sobre la comunidad de intereses, cultura, religión, y otras características, pero también coexisten diferencias de tamaño, composición étnica, antecedentes, localización geográfica, tradiciones, recursos económicos y vínculos internacionales.

Donald Trump se distingue por retomar la arrogancia, desprecio y subvaloración histórica sobre nuestros pueblos. Esta peculiaridad de la clase política estadounidense aparece muy bien documentada en diferentes obras de investigadores de ese país como Lars Shoultz, Howard Zinn, James D. Cockcroft, William Blum, John Dinges y Louis A. Pérez Jr.⁸

Las ofensas abiertas a nuestros pueblos y culturas al renovar las formas más agresivas de ataque, crean

⁷ Enma Ashford: «The Real Factors of Trumpland and U.S. Foreign Policy», *Cato Institute*, April 13, 2017, <https://www.cato.org/publications/commentary/real-factions-trumpland-us-foreign-policy>.

⁸ Algunas de los textos de dichos autores donde se pone de manifiesto esa mirada cargada de prejuicio hacia nuestra región, mediante análisis de hondo calado y documentos probatorios históricos, son: Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S. Policy toward Latin America*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1998.; Howard Zinn: *La otra historia de los Estados Unidos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004; James D. Cockcroft: *América*

oportunidades al movimiento revolucionario y antiimperialista regional al facilitar su trabajo político e ideológico, ante lo grotesco de esas proyecciones y herramientas empleadas. No olvidemos que Barack Obama, apoyándose en el llamado *smart power*, confundió a una parte de los sectores populares, insuficientemente adiestrados para desentrañar las esencias de esos discursos melifluos.

Factores de la política exterior de Estados Unidos

La política exterior de Estados Unidos, en sentido general, se orienta a proteger sus intereses y mantener el sistema de dominación mundial y regional. Las prioridades en la asignación de recursos, tienen en cuenta las percepciones de grupos internos sobre los principales retos. Para cumplir sus objetivos acudirán a diferentes programas y la combinación de distintos instrumentos. Los factores internos de la política tienen preeminencia sobre los de política exterior, excepto en condiciones de crisis, o desafíos «vitales» a la nación, momento en que se hiperbolizan las concepciones sobre «seguridad nacional», la cual asumen –es otra aberración– desde una proyección mundial. Problemáticas de carácter interno,

como escándalos y otros conflictos, impactan de igual manera en las decisiones adoptadas. Los factores más estables y perdurables están vinculados a los intereses económicos y de seguridad nacional más significativos, desde múltiples dimensiones.

Las mayores relaciones económicas, sociales, migratorias y culturales del poderoso vecino se realizan tomando a México como destinatario. Las mismas representan una parte significativa de los vínculos estadounidenses con toda la región. La dependencia de la economía mexicana de sus relaciones con Estados Unidos es muy alta: las exportaciones mexicanas a Estados Unidos contribuyen en 27.1% a la formación de su PIB. Para el Caribe ese indicador se situó en 13.2% y Centroamérica 8.6%. En cambio, las exportaciones de Mercosur apenas alcanzaban 1.2% del PIB, mientras que para Chile es de 5.1%, todo en los mismos términos. Entre los países de América Latina y el Caribe, México tiene la mayor participación en las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos: 82%. El déficit de Estados Unidos con México alcanza 63.2 mil millones de dólares en 2016 y en su mayor parte se explica por la exportación de automóviles.⁹

Latina y Estados Unidos. Historia y política país por país, Siglo XXI editores, México, D.F., 2001; William Blum: *Estado Villano*, Ediciones Abril, La Habana, 2005; John Dinges: *Operación Cóndor. Una década de terrorismo internacional en el Cono Sur*, Ediciones B., Santiago de Chile, 2004 y Louis A. Pérez Jr.: *Cuba en el imaginario de los Estados Unidos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014.

⁹ Office of the U.S. Trade Representative, Mexico, <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>.

Si se excluye México, la participación de los productos primarios en las exportaciones a Estados Unidos es mayor y ha venido creciendo.¹⁰ En 2015 la principal fuente de Inversiones Extranjeras Directas en la región fue Estados Unidos, si bien existe un incremento notable de la presencia de China. En las inversiones de este tipo recibidas por México, Estados Unidos aportó 93 mil millones de dólares, que representó el 52% del total. América Latina de conjunto recibe el 17% de las inversiones directas de Estados Unidos en el mundo.¹¹

El mayor componente de los llamados inmigrantes ilegales en Estados Unidos proviene de México, el Caribe y Centroamérica y ese proceso desde la perspectiva conservadora estadounidense se considera un reto a su propia identidad nacional. Las interpretaciones de Samuel Huntington¹² son un ejemplo de preocupación de estos sectores al respecto, los cuales se identifican con las posturas expresadas por Trump. Un examen alternativo más balanceado puede encontrarse en Alejandro Portes, quien ha estudiado durante años el fenómeno del enclave étnico.¹³

Incluso en los casos en que se han manifestado cambios de política o ajustes, como un discurso o retórica más dura y agresiva, o modificaciones a favor del empleo de instrumentos de fuerza (Cuba, Venezuela o México), se aprecia a pesar de ello una tendencia predominante a la continuidad. A otros países con importante gravitación para el balance de las relaciones intrarregionales, como la propia Venezuela, Brasil y Argentina, se les otorga un tratamiento específico y en cierto sentido especial. Esta línea política, en medio de las adecuaciones introducidas por la administración Trump, constituye una necesidad del sistema y se basa precisamente en los factores estructurales de la política, muy estables porque responden a las relaciones en materia económica y financiera, así como a los problemas identificados en materia de la llamada seguridad nacional.

Nuevos rasgos y contrastes en la política de Donald Trump

La política atribuible a la presencia de Donald Trump como Presidente

¹⁰ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC): *The United States and the Caribbean: Highlights of Economy and Trade*, March, (LC/G.2489), Santiago, 2011, p. 15.

¹¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2016* (LC/G.2680-P), Santiago, 2016. p. 32; James K. Jackson: «U.S. Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues», Congressional Research Service, June 29, 2017, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21118.pdf>.

¹² Samuel P. Huntington: «Inmigración mexicana e hispanización». En: *¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense*, Paidós Estado y Sociedad 122, México, 2004, pp. 259-298.

¹³ Alejandro Portes: «La nueva nación latina: inmigración y la población hispana de los Estados Unidos», *Reis*, No. 116, Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre Globalización e inmigración, Oct.-Dec., 2006, pp. 55-96.

de Estados Unidos no logra presentar una estrategia o articulación hacia los países de América Latina y el Caribe, que pueda identificarse claramente con corrientes ideológicas o patrones de política establecidos. Sin embargo, algunos especialistas perciben una tendencia creciente hacia un unilateralismo de influencia jaksoniana, que se considera está minando los fundamentos del poder e influencia estadounidense en la actual etapa declinante de su poderío. Lo que se considera como la búsqueda egoísta de la hegemonía, reforzada por un nacionalismo de esa naturaleza, parece coincidir con los rasgos que se están observando en esta administración.¹⁴

En ese contexto sus declaraciones generan muchas preocupaciones, no solamente por ser arrogantes, chovinistas, exaltadas y despreciativas para los hombres y mujeres originarios de América Latina y el Caribe, sino que algunos de sus temas más reiterados afectan de un modo u otro las relaciones con países como México, y las subregiones del Caribe y Centroamérica.

La respuesta unilateral de construir un muro a un asunto tan complejo como el proceso migratorio, constituye un irrespeto y desafío principal para las relaciones con México y los otros países centroamericanos y caribeños que reciben

altos flujos de remesas. Las crecientes deportaciones iniciadas durante la presidencia de Obama, que se supone crezcan con Trump, significan tensiones adicionales sobre el empleo y la situación socioeconómica de los grupos desfavorecidos en Nuestra América, y acrecienta la criminalidad, porque alimenta el fenómeno de las bandas, maras y otras agrupaciones para delinquir. Para Estados Unidos es un problema en tanto el aporte de los flujos de inmigrantes constituye una fuente importante de crecimiento económico para su economía.

Desde antes de asumir como el cuadragésimo quinto presidente estadounidense, Trump recibió innumerables críticas de los sectores más diversos, a partir de las posiciones intolerantes que, sin pudor alguno, utilizó a lo largo de los mítines electorales y en comparecencias ante la prensa. No quedó ninguna esfera que no arremetiera contra esos pronunciamientos discriminatorios. Por la fecha en que escribimos estas líneas un nuevo escándalo tiene al mandatario en el epicentro, esta vez recibiendo el rechazo de grandes personalidades del mundo atlético –y de las entidades responsabilizadas con varios de los deportes emblemáticos de ese país– las cuales poseen extraordinaria ascendencia sobre numerosos segmentos poblacionales, de manera especial los jóvenes.

¹⁴ Mark Beeson y Richard Higgott: «Hegemony Institutionalism and US Foreign Policy: theory and practice in comparative historical perspective». En: *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 7, 2005, p. 1173, ISSN 0143-6597 print/ISSN 1360-2241 online/05/071173-16, 2005, Third World Quarterly(DOI: 10.1080/01436590500235777).

De un lado el basquetbolista Stephen Curry, estrella de los Golden State Warriors, monarcas de la última temporada de la NBA, se negó a visitar la Casa Blanca, como parte del tradicional homenaje que le rinden los mandatarios a los campeones de las principales ligas profesionales. A esa posición se sumaron de inmediato, entre muchas celebridades, Kevin Durant, compañero de Curry en el conjunto californiano, y Lebron James, ícono de los Cavaliers de Cleveland, además de ejecutivos de varios de los equipos de una de las disciplinas más populares en Norteamérica. Trump retiró entonces esa invitación. Curry indicó que: «No sé por qué él siente la necesidad de señalar a ciertos individuos más que a otros», a lo que añadió: «Tengo una idea de por qué, pero lo que puedo decir en este momento es que eso no es lo que hacen los líderes». James, quien llamó a Trump «holgazán», expresó: «Ir a la Casa Blanca era un gran honor, hasta que usted apareció».

Al unísono –con el tono bravucón del que no puede desprenderse– el presidente la emprendió contra varios jugadores de fútbol americano los cuales, para protestar contra la creciente discriminación y otros males, se quedaban de rodillas en el momento de entonar el himno nacional

antes de cada partido. La National Football League (NFL) respaldó la libertad de sus miembros de expresar sus opiniones y, lo más llamativo, cientos de jugadores comenzaron a arrodillarse en toda la nación como expresión contundente de rechazo a las posturas de Trump. A esta práctica se sumaron además miembros de los conjuntos de béisbol, en un hecho sin precedentes dentro de esa disciplina. Otras figuras relevantes del mundo del espectáculo, como el cantante Marc Anthony también pusieron énfasis en su rechazo a Trump: «Señor presidente, cállese la boca acerca de la NFL. Haga algo por nuestra gente necesitada en Puerto Rico».¹⁵

En esta línea, sin respeto alguno por lo diferente –la cual entronca con los postulados fundacionales de la clase dominante en Estados Unidos, conceptualizados como el predominio del blanco, anglosajón y protestante, WASP, por sus siglas en inglés– se inscribe la intervención de Trump en la 72ª Asamblea General de Naciones Unidas, el pasado 19 de septiembre. Ese discurso reflejó –más allá de las expresiones patrioteristas pronunciadas en el mismo estilo de la campaña, las cuales lo condujeron al Salón Oval– que esa mirada de subvaloración hacia nuestros pueblos es visceral.¹⁶

¹⁵ Ver: «Curry responde a Trump». En: http://espndeportes.espn.com/basquetbol/nota/_/id/3566553/curry-responde-a-trump-no-es-lo-que-hacen-los-lideres, y «Marc Anthony exige a Trump callar en controversia con NFL». En: <http://www.elnuevoherald.com/entretenimiento/article175381301.html#storylink=cpy>.

¹⁶ Con relación a Venezuela –con cinismo digno de un galardón y desconociendo el quehacer permanente de su gobierno y de la embajada yanqui en Caracas para que la Revolución

Sus andanadas contra Cuba y Venezuela representan ejemplos nítidos de no aceptar el desarrollo de proyectos alternativos y condiciona el acercamiento de Washington a la renuncia de los preceptos básicos del sistema político en ambas naciones: en otras palabras, a la sumisión de nuestras experiencias emancipadoras a los designios imperialistas. Por supuesto que estas ensoñaciones no son novedosas, si bien el tono utilizado y las propuestas identificadas para llevarlas a cabo resultan extremadamente peligrosos, pues se insertan en el *modus operandi* identificado con los momentos más álgidos de la confrontación en la Guerra Fría. Dicho retroceso evidencia también la incapacidad de Estados Unidos para entender los cambios operados a nivel hemisférico y global, desde la desaparición de las experiencias socialistas en Europa del Este. En buena medida no logran comprender que no estamos en la época en que se desbocaron con el eufemismo del «fin de la historia». Por el contrario: lo que define nuestros días es la emergencia de múltiples polos y miradas que se enfocan a diversas latitudes.

El rechazo a continuar el avance de la Alianza Transpacífico (TPP) significa un golpe a importantes aliados de Estados Unidos en la región, como México, Chile y Perú, e indirectamente otros países que cuentan con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Ello desata nuevas preocupaciones para aquellos que pensaban encontrar alivio a la difícil coyuntura económica en un aumento de las exportaciones hacia el mercado estadounidense, o ser destino de importantes flujos de inversiones.

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tendrá efectos negativos para algunas industrias y requerirá la realización de nuevos ajustes internos para paliar sus consecuencias, más o menos graves según los resultados. Falta llegar al fin de la renegociación, pero consideramos que no debe minimizarse ni la capacidad de que se introduzcan algunas decisiones contrarias a las tendencias globalizadoras precedentes, ni se pueden desconocer sus posibles efectos negativos. Aunque no se revertirá de forma completa el proceso

Bolivariana se arrodillara por cualquier vía— expresó: «La dictadura socialista de Nicolás Maduro ha infligido un terrible dolor y sufrimiento al buen pueblo de ese país. Este régimen corrupto destruyó una nación próspera al imponer una ideología fallida que ha traído consigo pobreza y miseria en todas partes donde se ha probado. Para empeorar aún más la situación, Maduro ha desafiado a su propio pueblo, al robar el poder a sus representantes elegidos para preservar su desastroso mandato. El pueblo venezolano está muriendo de hambre, y su país está colapsando. Sus instituciones democráticas están siendo destruidas. Esta situación es completamente inaceptable, y no podemos permanecer pasivos y observar». Intervención del Presidente Trump ante el 72o. período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en: <http://www.granma.cu/mundo/2017-09-20/intervencion-del-presidente-trump-ante-el-72o-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-20-09-2017-01-09-04>.

capitalista de internacionalización, ni se violenten de manera total los encadenamientos productivos creados a partir del marco regulatorio e institucional establecido, el impacto de los ajustes de política, dadas las asimetrías existentes, puede ser notable.

En temas de gran importancia y sensibilidad para las relaciones con la región, la idea de revertir las políticas de Obama tiene un sentido regresivo a los avances que experimentaron las relaciones durante la administración demócrata. El retroceso o freno en el acercamiento con Cuba, tiene además un impacto negativo sobre las relaciones de Estados Unidos con la región, más allá de nuestro archipiélago. El caso de Venezuela constituye una muestra de que la política intervencionista se perfiló como aparente contradicción con el espíritu imperante entonces, desde que el 9 de marzo del 2015 la administración Obama declaró a la República Bolivariana como «amenaza inusual y extraordinaria» a su seguridad nacional. Trump profundizó esta postura mediante el recrudecimiento de las sanciones de todo tipo, para tratar de lograr mediante la asfixia económica y financiera de ese país el cambio de régimen que le garantice disponer de los cuantiosos recursos de la hermana nación.

La política de Obama buscó fortalecer las asociaciones de libre comercio mediante acuerdos megaregionales del tipo de la Alianza Transpacífico (TPP). Ello significaba un diseño estratégico para insertar como aliados de Estados Unidos a principales socios en la región, y contrapesar el avance de la República Popular China.¹⁷ Trump echa por la borda el TPP y cancela las negociaciones análogas con la Unión Europea (UE), identificadas como TTIP. Estos cambios tendrán repercusiones adversas para Estados Unidos, desde la perspectiva estratégica global, al alentar a los países del continente a buscar otras opciones mediante vínculos con China, Rusia, o la propia UE.¹⁸

En resumen, el ascenso de la retórica arrogante, irrespetuosa, intervencionista y unilateral genera tensiones y preocupaciones generalizadas que deben debilitar la posición de Estados Unidos y sus fuerzas, de continuar esos enfoques y prácticas. Se registra un deterioro de la imagen del Presidente estadounidense en países de la región, sobre todo en México. El 32% de los latinoamericanos encuestados por *Pew Center* considera que las relaciones han empeorado con Trump y apenas un 15% que «han mejorado». La percepción en México es particularmente negativa. La confianza en

¹⁷ Luis René Fernández Tabío: «Estados Unidos: alianza transatlántica y hegemonía global». En: *Economía y Desarrollo*, 2015, Vol. 154, No. 1, 23-34. En: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0252-85842015000200002&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

¹⁸ Antonio Hsiang: «Trump Makes China Great in Latin America», *The Diplomat*, April 27, 2017, <http://thediplomat.com/2017/04/trump-makes-china-great-in-latin-america/>.

Obama en 2014 era de 49% y en Trump en 2017 apenas 5%. La visión favorable sobre Estados Unidos descendió de 66% en 2014 a 30% en 2017.¹⁹

¿Qué procesos y factores impulsan los ajustes en la política de Trump?

La crisis económica y financiera del 2008 tuvo como antecedentes la agudización de las contradicciones del sistema capitalista en Estados Unidos y a escala mundial. Esos gérmenes se remontan a la contrarrevolución conservadora destapada a partir de la década de 1980 del siglo pasado, con la llegada al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, en el Reino Unido. La llamada «reaganomía», introducida por una coalición de economistas con tendencias neoclásicas de nueva hornada, monetaristas, neoliberales y de la «economía de la oferta» (*supply-side economics*), agudizaron las contradicciones y desigualdades propias del sistema capitalista en los países centros y de la llamada periferia.

En Estados Unidos este proceso de apertura y desregulación degradó los sistemas del llamado Estado Benefactor, modificó la estructura del empleo y desplazó una parte significativa de las industrias tradicionales hacia el exterior. El desempleo alcanzó niveles superiores a los habituales y los salarios reales se deterioraron. Ello condujo tanto al em-

pobrecimiento de amplios sectores como al estrechamiento de las capas medias, con lo que se puso en tela de juicio el llamado «sueño americano». La fase de recuperación posterior a la recesión de la última década ha sido lenta, no superando el 2% de crecimiento promedio anual del PIB. Estas condiciones, y sus implicaciones sobre la estructura clasista, fueron aprovechadas por Donald Trump, con formulaciones simplistas, pero que lograron captar a los grupos de blancos mayoritarios desplazados de los trabajos mejor retribuidos.

Los cambios estructurales en la economía de Estados Unidos no han sido el resultado solamente de los acuerdos de libre comercio como el TLCAN. Las transnacionales y las maquilas han sido fundamentales en el aumento de las exportaciones de manufacturas desde México, para explotar el costo inferior de la fuerza de trabajo. Sin embargo, importantes supuestos del neoliberalismo no se cumplieron, como la tendencia a equilibrar los ingresos en el sur y que por ello disminuiría el flujo migratorio hacia el norte.

No es probable que una reducción del déficit comercial de México con Estados Unidos consiga aumentar el empleo en Estados Unidos de modo significativo, porque las decisiones económicas están en las manos del capital financiero e industrial transnacional. En la década de 1970

¹⁹ Richard Wike, Bruce Stokes, Jacob Poushter y Janell Fetterolf: «U.S. Image Suffers as Public Around the World Question Trump's Leadership». En: *Pew Research Center*, June 26, 2017.

el desafío que ponía en riesgo a la industria del acero y automovilística de Estados Unidos, en ciudades como Pittsburg y Detroit, venía de Japón y no existían acuerdos de libre comercio. El déficit con China tampoco puede atribuirse a ningún TLC y poco podría lograr el gobierno estadounidense con acciones unilaterales ni negociaciones bilaterales.

Otro de los componentes de la victoria electoral de Trump se debió a su manipulación sobre las consecuencias de las crecientes oleadas migratorias desde América Latina y el peligro de que estas alteraran la identidad nacional de Estados Unidos.²⁰ Desde la perspectiva de los creyentes en la «supremacía blanca» tales relaciones parecen ciertas y peligrosas. La supuesta solución a tema tan complejo sería «construir un muro». Es decir, la secuela de racismo, y segregacionismo se focalizaba ahora en los latinos, mayoritariamente de origen mexicano y centroamericano. El incremento de la proporción de personas de estos orígenes, que no se consideraban por los grupos originarios de los fundadores como blancos, de ningún modo anglosajones ni protestantes, constituían un riesgo para la reconfiguración de la identidad nacional del país. Según la interpretación

presentada desde mucho antes por Samuel Huntington, el persistente aumento de inmigrantes hispanos «amenaza» dividir a Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas, y dos lenguas, los mexicanos y otros latinos no se asimilan a la corriente dominante de la cultura de Estados Unidos, formando sus propios enclaves políticos y lingüísticos desde Los Ángeles a Miami, rechazando los valores angloprotestantes que construyeron el sueño estadounidense (*American Dream*).²¹

La retórica y propuesta política de Trump al respecto es en realidad inviable, ya que no podría construirse un muro a lo largo de toda la frontera, de más de 3000 kilómetros de extensión. Los ríos y otros obstáculos naturales no pueden dividirse en medio de la corriente fluvial. Además, el costo de su construcción sería sumamente alto y tendría consecuencias para el medio ambiente, si bien este último aspecto no es de preocupación para el Presidente quien, en una decisión de extraordinaria gravedad, decidió retirar a Estados Unidos del Acuerdo sobre Cambio Climático suscrito en diciembre del 2015 en París. Esta medida – la cual refleja en toda su crudeza la irresponsabilidad del mandatario sobre cuestiones vitales relacionadas

²⁰ Sobre varios de los factores que propiciaron la victoria de Trump, los autores profundizan en otros trabajos. En esa línea recomendamos consultar: Luis René Fernández Tabío y Hassan Pérez Casabona: «Estados Unidos y la victoria de Donald Trump: algunas reflexiones iniciales», en: *Huellas de Estados Unidos. Estudios y debates desde América Latina*, (online) «Trump y el mundo actual», No. 12, Abril 2017, huellasdeeu.com.ar www.facebook.com/huellasdeeu.

²¹ Samuel Huntington: «The Hispanic Challenges, the persistence inflow of Hispanic». En: *Foreign Policy*, March-April, 2004, pp. 30-45.

con la preservación de la especie humana y el medio ambiente- recibió de inmediato el rechazo de líderes políticos de todo el orbe y de representantes estadounidenses de todos los sectores, incluyendo relevantes figuras del propio Partido Republicano.

¿Qué factores se contraponen?

Entre los factores que se contraponen se encuentran importantes grupos de la clase política estadounidense, que fueron generadores e impulsores de las alianzas de libre comercio, aperturas al mercado y libre flujo de capitales características de la globalización neoliberal. Estas fuerzas no han desaparecido y se encuentran en los dos partidos y en la burocracia que ocupa funciones a distintos niveles inferiores del gobierno.

En definitiva, la política estadounidense ha sido siempre mediada por intereses y prioridades internas, en lugar de reflejar la lógica del sistema internacional desde su perspectiva. La dinámica internacional como factor principal en la política exterior se expresa cuando están en juegos intereses vitales o situaciones de crisis, que como regla alcanzan a preocupar internamente por sus implicaciones sobre el bienestar, o por imperativos morales, políticos e ideológicos que se instauran en el imaginario del pueblo.

La existencia de un Congreso de mayoría republicana, no significa que el órgano legislativo esté dispuesto a unir lanzas con las propuestas de

Trump, cuando no se logre consenso en las decisiones antiinmigrantes, ni en las propuestas para frenar o revertir el libre comercio. Los grupos económicos representativos de los intereses del capital financiero e industrial transnacional, sobre todo este último, deben ejercer presión a todos los niveles del gobierno por minimizar los costos potenciales de las políticas anunciadas.

La negociación del sistema de economía mundial es cada vez más complejo y acrecientan su poder fuerzas que limitan la capacidad de Estados Unidos para imponer condiciones. Todavía el dólar es la principal moneda mundial, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y en el plano regional el Banco Interamericano de Desarrollo ocupan una función destacada, pero han dejado de ser las únicas entidades y cada vez se abren alternativas de mayor significación. No soslayemos que el propio Estados Unidos realiza el 37% de su actividad comercial en yuanes, reconocido cada vez más por su peso a escala planetaria. No es fortuito tampoco que Venezuela decidiera hace pocas jornadas que la comercialización de su cesta petrolera dejaría de ser en dólares, para realizarse en la moneda del gigante asiático.

La estructura de las relaciones económicas tiene vital importancia y evidencia la gran dependencia de México, Centroamérica y el Caribe de sus vínculos con Estados Unidos, pero para el resto son más balanceadas y la jerarquía de las barras y estrellas

como mercado es menor. Posturas unilaterales y acciones de fuerza pueden acentuar esa tendencia, con beneficios previsibles para la creciente participación de la República Popular China.

El factor institucional del gobierno estadounidense hay que tenerlo en cuenta en la dinámica actual de su política. Ello se debe no solamente a los desafíos que encuentra en las posiciones del Congreso, enfrentado a elecciones de medio término en 2018, ni al poder Judicial, sino a la mayor complejidad que tienen las instancias que participan en decisiones y realización de política exterior hacia la región. Desde la década de 1940 y hasta la de 1970, los agentes principales en la ejecución de política de Estados Unidos se reducían casi exclusivamente al Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia, encargada de las operaciones encubiertas de intervención. En la actualidad el escenario es mucho más heterogéneo, e incluye, además, entre otros, al Departamento del Tesoro, la Reserva Federal (Fed), el representante de Comercio de Estado Unidos (US Trade Representative), el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security) y el Departamento de Justicia.

El Congreso posee varios Comités y Subcomités sobre asuntos de presupuesto, política exterior y seguridad, que participan de forma creciente en la aprobación y ejecución en temas de política exterior, significando una posible fuente de

conflictos entre las distintas facciones de la clase dominante.

Tales tendencias y complejidades crecientes del gobierno de Estados Unidos, sumado a la carencia de consenso de la clase dominante, la falta de experiencia del actual presidente y la dificultad para estabilizar un equipo de asesores en estos asuntos, constituyen factores que obstaculizan la introducción de ajustes o cambios en la política, sobre la que existen intereses en pugna desde el discurso oficial en cuanto a las prioridades y los instrumentos empleados. Estos problemas no se originaron con este gobierno, pero pueden agravarse en las actuales circunstancias.

Algunas conclusiones preliminares

Es en extremo difícil –dado los problemas apuntados, el alto grado de incertidumbre y contradicciones del que es portador la administración de Donald Trump– poder identificar cual es el vector resultante de política exterior hacia la región, ni mucho menos sobre los asuntos particulares y países que han recibido mayor atención y acciones específicas que se puedan valorar.

Más allá de los cambios anunciados, y las consecuencias de sus aplicaciones prácticas, en la medida que ello suceda, la oposición de fuerzas políticas internas, las condiciones estructurales de las relaciones, y la permanencia de actores a escala regional y mundial que no se subordinan a sus intereses y dictados, hace pensar en una tendencia a la continuidad de las

relaciones interamericanas, si bien erosionados varios de sus presupuestos tradicionales.

En la práctica existe una política exterior activa para cada uno de los países y subregiones, en correspondencia con los intereses y desafíos identificados para su sistema de dominación regional. No se descarta el empleo de múltiples instrumentos y entre ellos la creciente manipulación mediática. Se espera una inclinación mayor al empleo de la fuerza.

Las políticas distintivas se centran en los casos de México, desde todo punto de vista el país clave para Estados Unidos en la región, y del otro lado del espectro se identifican como principales desafíos, Venezuela, Cuba, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Bolivia. La prioridad sobre el caso de Venezuela se debe a que perciben mayor fragilidad, a pesar de la derrota sufrida por la derecha en las elecciones para la Asamblea Constituyente y las recientes negociaciones entre el gobierno y la Mesa para la Unidad Democrática (MUD) realizadas en República Dominicana, con fuerte apoyo del presidente anfitrión Danilo Medina y otras figuras relevantes, como el ex jefe de gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero y el ex mandatario quisqueyano Leonel Fernández.

Un desplazamiento del gobierno chavista de Nicolás Maduro tendría implicaciones mayores para la correlación regional de fuerzas, generando graves consecuencias para los países del Caribe y Centroamérica vinculados a Petrocaribe y el ALBA,

en la misma medida en que desataría una situación revolucionaria de proporciones inimaginables. Dicho de otro modo: se incendiaría la pradera latinoamericana y caribeña con consecuencias que impactarían más allá del tejido hemisférico.

Las tensiones y conflictos acrecentados de Estados Unidos con Rusia e Irán, y en menor medida con China, favorecerían alianzas, relaciones económicas, financieras y coordinaciones de política que se oponen, al menos de forma tangencial, al sistema imperialista de dominación en el Hemisferio Occidental.

La recuperación de los precios del petróleo es un asunto sensible para la capacidad política regional en diferentes naciones, con Venezuela a la cabeza. En este contexto debe apreciarse cuáles serán los pasos que daría el gobierno de Trump sobre la Iniciativa para la Seguridad Energética presentada por Obama en 2014, con el claro objetivo de debilitar Petrocaribe y las relaciones de esa subregión con Venezuela.

La retórica agresiva, intervencionista y otras acciones unilaterales desplegadas por la administración de Donald Trump sin duda tienden a afectar los nexos con la región en general y en especial con los países que han sido foco de las mismas, como México, Venezuela y Cuba. México, y en menor medida los países de Centroamérica y Caribe, son casos muy difíciles, porque serán afectados por las políticas para limitar el flujo migratorio con implicaciones de reducción de las remesas e incremento

de las deportaciones, que tiene consecuencias para la situación socioeconómica, el desempleo y la inseguridad ciudadana.

Otros gobiernos aliados que necesitarían una contribución económica y financiera desde Estados Unidos no encuentran en Trump el respaldo esperado, pues este no se dispone a dar sino a recibir. Países como Argentina, Brasil y Perú, enfrentan escenarios internos complicados debido al lento crecimiento de la economía mundial y los bajos precios de los productos básicos.

Las presiones generadas por la política unilateral, proteccionista y la retirada o revisión de tratados de libre comercio como TPP y TLCAN, despierta preocupación en otros países que poseen acuerdos de ese tipo con Estados Unidos y alienta la búsqueda de otras soluciones. Tales circunstancias deben reforzar las oportunidades de extensión y profundización de relaciones de

América Latina y el Caribe con otros polos de poder, como China, Rusia y la Unión Europea.

La aplicación de políticas de orientación neoliberal por los gobiernos de derecha, incrementará a todas las luces las protestas de los más variados sectores y ocasionará situaciones de creciente inestabilidad. Las posturas intervencionistas de Trump, expresadas de un modo muy claro, crearán oportunidades a los movimientos de izquierda, progresistas y antiimperialistas para retomar la ofensiva y desplazar del gobierno a las oligarquías proyanquis. No será un camino fácil, pero es necesario precisar que si se construye la unidad entre los sectores que no se resignan a la dominación imperialista, es factible avanzar en las experiencias que encontraron nuevos bríos, a partir de la llegada del inolvidable Comandante Hugo Chávez al Palacio de Miraflores, el 2 de febrero de 1999.

Dominación capitalista y geopolítica continental

Ana Esther Ceceña

anacecena@gmail.com

Doctora en Relaciones Económicas
Internacionales.
Investigadora adscrita al Instituto de
Investigaciones Económicas
de la Universidad Nacional Autónoma
de México.

David Barrios Rodríguez

davidbarrios@iiec.unam.mx

Maestro en Estudios Latinoamericanos
Investigador del Observatorio
Latinoamericano de Geopolítica

Resumen: El presente artículo¹ aborda la situación del Continente americano desde una perspectiva geopolítica. Se destacan los movimientos que tienden a modificar los equilibrios de poder en el continente y los escenarios previsibles de reconfiguración del mosaico continental. Tratándose de la lectura de un proceso en curso su soporte es la investigación directa además de la utilización de fuentes preferentemente primarias. Los resultados de la investigación se presentan en dos versiones confluyentes: bajo la forma de un relato explicativo de la coyuntura y en una versión cartográfica original, construida a partir de los hallazgos de la investigación.

Palabras clave: Geopolítica, militarización, espectro completo, Comando Sur, Venezuela.

Abstract: *This article draws up the american continental situation from a geopolitical perspective. It enlightens the movements that tend to modify the con-*

¹ Este artículo es parte de una investigación más amplia bajo el título *Economía y guerra en el siglo XXI: corporaciones, Estados y mercenarios* (IG300318) que realizamos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Lleguen, aunque de manera modesta, en esta nota, nuestros agradecimientos al proyecto PAPIIT y a la DGAPA.

tinental equilibrium of power and the reconfiguration of continental puzzle likely scenarios. As this is a living process research the main sources –sources– are direct investigation and primary sources and documents. We are presenting our results under two different but confluent versions: One is a textual discource and the other is a cartographic one.

Keywords: *Geopolitics, militarization, full spectrum, Southcom, Venezuela.*

Claves del marco geopolítico

Los meses turbulentos que precedieron las elecciones venezolanas del 20 de mayo son al parecer sólo el inicio de una ofensiva, que se anuncia implacable, para la recuperación del territorio americano como base hemisférica de los intereses estadounidenses.

La intensidad y variedad de movimientos, operativos, posicionamientos y acuerdos militares, policia-co-militares y económico-financieros con que se recolocan los poderes hegemónicos con fachada o entretelones norteamericanos y adherentes, aliados y voceros locales, no ha cesado de desplegarse en los días posteriores al 20 de mayo. Para mantener el cerco y el agobio sobre Venezuela, sin duda, pero para avanzar en una escala mucho mayor.

Si bien Venezuela es un indudable epicentro de la estrategia de

recuperación y disciplinamiento continental, no deja de ser, en otro sentido, un pequeño *teatro de operaciones* que se replica en todos los otros países o regiones, adecuándolo a las condiciones específicas.² De esta manera, no solo dentro de Venezuela ocurren simultáneamente una gran cantidad de ataques, intervenciones o provocaciones de distinto tipo y en sectores y geografías diferentes, sino que puede observarse una situación similar desde una perspectiva macrocontinental. La combinación de mecanismos, ritmos, intensidades y sectores implicados en una ofensiva de esta naturaleza no tiene freno; siempre puede agregarse algo más para potenciar los resultados deseados, y para complicar la comprensión del fenómeno y la capacidad de respuesta del pueblo afectado. La idea es ocupar espacios al ritmo y de acuerdo con las características y condiciones de cada uno y, a la vez, no dejar resquicios desde donde la resistencia a esta intervención pueda levantarse.

Dentro de las operaciones que pueden identificarse como componentes de una política de inducción al sometimiento regional o de (re)construcción de los disciplinamientos hegemónicos se distingue un amplio abanico que comprende golpes parlamentarios; colaboraciones militares permanentes o específicas; entrenamiento, capacitación y adoctrinamiento; cambios normativos que

² En los acontecimientos recientes en Nicaragua pueden rastrearse algunas pistas similares a las del proceso de desestabilización en Venezuela, guardando por supuesto las diferencias.

facilitan la consolidación y ejercicio de estados de excepción dirigidos a combatir al real, potencial o imaginario enemigo interno; patrullajes militares; instalación, refuncionalización o modernización de bases militares; aumento en los presupuestos de seguridad y defensa; avituallamiento con equipos de combate y vigilancia de alta sofisticación; sistemas cooperativos de inteligencia; fuerzas especiales con integrantes oficiales o contratistas (mercenarios);

ejercicios militares conjuntos; creación de fuerzas de tarea combinadas; sabotaje alimentario, sanitario y/o de servicios básicos; (agua, electricidad, comunicaciones); creación de grupos de choque; bloqueo comercial y financiero; desestabilización monetaria; deuda; operativos de «uso de la ley como arma de guerra» o *lawfare*;³ y hasta utilización de catástrofes naturales para rediseñar territorialidades y controles.

Cuadro 1. Capacidad militar de América Latina (países seleccionados)

País	Gasto militar	
	(millones de dólares de 2016)	
Año	2001	2017
Brasil	10,874	29,408
Colombia	2,920	9,999
México	3,228	4,532
Argentina	4,499	6,128
Venezuela	2,213	1,120
Chile	2,899	3,927
Ecuador	345	1,565
Perú	914	2,095
Panamá	100	746
Paraguay	64	264
Guyana	5	56

Fuente: IISS (2004 y 2018), *Military Balance*.

³ De acuerdo con el General Mayor retirado de la Fuerza Aérea de Estados Unidos Charles J. Dunlap, quien popularizara el término *lawfare* a comienzos de la década pasada, este puede ser definido como “el uso de la ley como arma de guerra”, o bien como “un método de guerra donde la ley se usa como medio para conseguir un objetivo militar” (Charles J. Dunlap: «Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?», *Joint Force Quarterly*, Issue 54 3d Quarter, National Defense University-Institute for National Strategic Studies, Washington, 2009). El mismo autor señala que en la actualidad el concepto suele ser entendido como «(...) el uso de la ley como medio para conseguir lo que de otra forma requeriría la aplicación de la fuerza militar tradicional». (Charles J. Dunlap: «Lawfare 101. A Primer», *Military Review* may-june 2017, Army University Press, Kansas).

No abordaremos en este texto todos los campos de intervención señalados. Nos interesa particularmente dar cuenta de las actividades que profundizan la tónica militar de las relaciones políticas y territoriales en el Continente y, dentro de este campo, aquellas ya previstas y explicitadas especialmente por el Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en su programación de actividades de 2018. Siempre hemos considerado que las investigaciones en este terreno deben conducirnos a la posibilidad de diseño de estrategias preventivas, que se adelanten a los acontecimientos y amenazas bélicas.

En lo que va del siglo XXI, la tendencia al reforzamiento del sentido y las actividades militares es una característica generalizada. Por un lado, los presupuestos de bienestar social de los países de la región han sido sacrificados mientras los de defensa y seguridad se mantienen altos o incluso se incrementan (ver cuadro 1); por el otro, lo más significativo y preocupante, es la inclinación creciente a enfrentar o pretender resolver cualquier tipo de conflicto -incluso los llamados desastres naturales⁴- mediante políticas

y mecanismos propios de la visión militar. No es sólo la presencia de tropas la que marca las pautas de la militarización sino las modalidades confrontativas e intolerantes o unilineales de la política -de amigo-enemigo-, y la definición del mundo como campo de batalla.

Presencia del Comando Sur

We recognize that the region's primary challenges -criminal and extremist threat networks; vulnerabilities to natural and manmade disasters; and global competitors- are highly dependent on an integrated approach and leveraging authorities and capabilities across the joint, interagency, international, and non- governmental communities. That's why our approach has always been less about what we need, and more about how we better employ what we have. We seek to mobilize and organize the unique strengths of each of our partners and Allies, to expand information sharing and collaboration, and to align security, development, and capacity building activities that allow us to translate short-term successes into long-term gains, sustained by an adaptive and inclusive regional security network.

USSouthcom, 2018.⁵

Prueba de la creciente militarización de la política continental es el

⁴ Es necesario destacar que, si bien los eventos como huracanes, inundaciones, terremotos y similares son identificados como «naturales», de responsabilidad de la «naturaleza» y su comportamiento específico, son en verdad atribuibles al comportamiento humano enmarcado dentro del modo de vida moderno capitalista. No se generan «naturalmente»; son el resultado del patrón energético vigente, de la depredación ecológica, del violentamiento de los ciclos naturales, de la contaminación, los plásticos y todos los elementos relacionados con la pretensión de «dominar» o *corregir* a la naturaleza.

⁵ US Southcom 2018: *Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 115TH Congress Senate Armed Services Committee*. 15 de febrero, p. 10.

activo protagonismo del Comando Sur, uno de los cinco Comandos de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos que se reparten el mundo sin dejar fuera mares, islas y cascos polares.⁶ Notable también, en los últimos tiempos, es la asiduidad de sus visitas a la región y la versatilidad con la que se mueven sus altos mandos, encargándose de actividades incluso diplomáticas. Las visitas de emisarios civiles han ido cediendo terreno a las de los militares aunque también las primeras han sido mucho más frecuentes que en otros momentos.⁷

En sus documentos estratégicos, el Comando Sur establece tres líneas principales de intervención:

1. En el terreno político, ampliar y profundizar relaciones con los gobiernos afines, así como tejer relaciones similares con el resto. Aquí
2. En el terreno militar propiamente dicho, contrarrestar las redes criminales o terroristas transnacionales (Transnational threat networks),⁸ consideradas como una amenaza difusa, difícil de detectar y desmontar, que tiene asiento en algunos gobiernos pero que se mueve en ámbitos no institucionales también. Con estos criterios se cataloga al gobierno venezolano y se intentan justificar las medidas de asedio y bloqueo con las que se le ha castigado;
3. En el terreno operativo, preparar formas de respuesta rápida (ayuda en caso de desastre y «asistencia humanitaria»⁹). En este aspecto

En: http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2018_Posture_Statement_FINAL.PDF?ver=2018-02-15-090330-243.

⁶ Tampoco se dejan fuera otro tipo de espacios o de responsabilidades básicas o estratégicas y para ello han sido creados otros cuatro Comandos: CyberComando, Comando de Operaciones Especiales, Comando Estratégico y Comando de Transportación (US DoD 2018 *Unified Command Plan*. En: <http://www.defense.gov>, acceso 28 de junio de 2018).

⁷ Como es sabido, en el área de influencia (AOF) del Comando Sur se encuentran todos los países latinoamericanos y caribeños que no son territorio estadounidense, excepto México. No obstante, es notable el incremento de la participación de México en las actividades realizadas por el Comando Sur en distintos puntos del área aun cuando, en términos geográficos y políticos, hace parte del área de influencia del Comando Norte, con el que también participa en ejercicios y reuniones.

⁸ En este rubro se incluye a las «organizaciones de crimen transnacional», pandillas, hasta Organizaciones Extremistas Violentas (VEO) entre las que se incluyen Daesh y Hezbollah (US SouthCom 2017: *Theater Strategy 2017-2017*. Abril 2017. En: http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483).

⁹ Los ejercicios realizados en noviembre de 2017 en la zona del norte de Brasil se inscriben dentro de este objetivo de preparación de las fuerzas locales y del teatro de operaciones, dejando además montada una base *ad hoc* para ser utilizada en el momento oportuno, siempre

es importante resaltar que en todos los casos el propósito principal consiste en el entrenamiento de mandos y tropas estadounidenses, aunque siempre se combina con la creación de vínculos y homogeneización de criterios y comportamientos con las Fuerzas Armadas de los países de la región que incorporan la agenda de seguridad del hegemon.

Es así que a través de estos ejes se proyecta la realización anual de cientos de acciones en la región que incluyen conferencias entre distintas ramas de las Fuerzas Armadas del área, giras, foros, seminarios, ferias y por supuesto entrenamientos y ejercicios.

Las actividades reportadas por el Comando Sur en el primer semestre de 2018 incluyen tres visitas de contingentes militares latinoamericanos (salvadoreños y colombianos) a Estados Unidos, además de intercambios de capacitación y entrenamiento regulares de las Fuerzas Armadas de la región. No obstante, lo que destaca en este periodo es el nivel que tuvieron las reuniones. Como en pocos momentos, la presencia de altos funcionarios de la Casa Blanca, del propio Secretario de Defensa y del Comandante en Jefe del Comando

Sur ha sido reiterada y, en general, muy visible. En buena medida estuvo relacionada con la necesidad de amarrar acuerdos que multiplicaran el asedio a Venezuela, pero también responde a las políticas de afianzamiento de las posiciones continentales pensadas estratégicamente –en el mediano y largo plazos–.

Tenemos documentada la realización de al menos once reuniones entre representantes del Comando Sur y sus pares del área Sudamericana, principalmente de Colombia y Chile. Mención aparte merece el encuentro en Washington entre el Ministro de Defensa de Brasil Joaquim Silva e Luna, y el Secretario de Defensa de Estados Unidos James N. Mattis durante el mes de abril, en la que se abordó el tema de la crisis venezolana, así como la cooperación entre ambos países.

Adicionalmente, entre el 9 y 10 de mayo, el Jefe del Comando Sur fue coanfitrión, junto con el Ministro de Defensa Nacional de El Salvador, David Munguía, de la Conferencia de Seguridad de Centroamérica (CENTCEC). Los temas principales tratados fueron la aportación de información, así como el trabajo compartido en materia de amenazas transnacionales.¹⁰

con miras al caso venezolano. Para los detalles y el contexto de los operativos realizados en los últimos meses de 2017 remito al artículo *Venezuela ¿invadida o cercada?* (Ana Esther Ceceña y Barrios, David 2017 *Venezuela ¿invadida o cercada?*, <http://geopolitica.iiec.unam.mx/sites/default/files/2017-11/Venezuelainvadidaocercada.pdf>; <https://www.lahaine.org/mundo.php/venezuela-iinvadida-o-cercada>; <http://www.rebellion.org/docs/233820.pdf>; <https://www.nodal.am/2017/11/venezuela-invadida-cercada-observatorio-latinoamericano-geopolitica/>; entre otros sitios).

¹⁰ José Ruíz: *2018 Central American Security Conference focuses on threat networks, regional collaboration*, 10 de mayo de 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/>

El asedio a Venezuela

El inicio del año estuvo marcado por una fuerte presencia militar estadounidense en el área Caribe-Cuenca amazónica, en el entorno de Venezuela justo cuando se realizaba el diálogo con la oposición en República Dominicana y no terminaba de definirse la fecha de elecciones.

Entre enero y febrero las Fuerzas de Operaciones Especiales del Comando Sur (SOF-SOCSOUTH) y sus contrapartes locales realizaron en Panamá un entrenamiento que simuló operaciones de alto riesgo en contextos urbanos, así como escenarios de intervención ante un posible sabotaje en el Canal de Panamá. En específico, se prepararon para una hipotética liberación de rehenes que permanecían cautivos por un grupo fuertemente armado en entornos selvático y de playa, conformando grupos de reacción rápida para intervenir en una situación de crisis, que podía ser ésa o alguna otra similar. Es de destacar el incremento de este tipo de actividades, entrenamientos u operativos en el caso de Panamá,

que hasta ahora se restringía a la acogida de los ejercicios Panamax. Es ineludible referir esta intensificación, incluso por las fechas de las actividades, a la ofensiva contra Venezuela. Como hemos documentado, la ofensiva estadounidense contra Venezuela se construye a través de los «aliados» regionales y las fuerzas estadounidenses están trabajando fuerte en avituallarlas y capacitarlas, así como en arribar a diseños compartidos de operación.

Entre marzo y junio se hicieron cuatro ejercicios del llamado *Continuing Promise* –actividades médicas diversas–. En marzo y abril tuvieron sede en Honduras y Guatemala, desplazándose hacia Colombia durante el mes de mayo, acompañando la fecha de las elecciones en Venezuela.¹¹

Entre el 16 y 20 de abril, coincidiendo con la primera fecha que se había determinado para la elección presidencial en Venezuela, se despliega en Trinidad y Tobago un ejercicio para desastres naturales y ensayo de situaciones para contrarrestar amenazas transnacionales, llamado *Fused Response*.

Article/1517636/2018-central-american-security-conference-focuses-on-threat-networks-regional-c/. Consultado el 14 de junio de 2018.

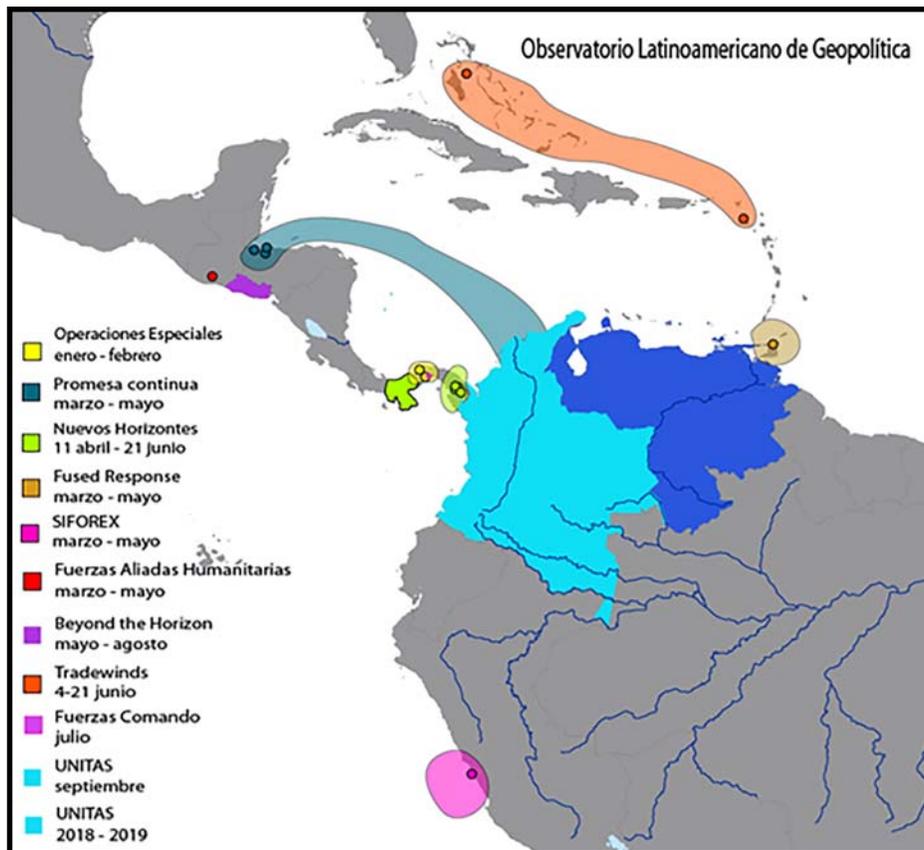
¹¹ Mientras tanto, en Centroamérica fueron realizados las dos fases señaladas de *Continuing Promise* (Honduras y Guatemala) el ejercicio Fuerzas Aliadas Humanitarias en Guatemala del 16 al 27 de abril (respuesta ante un desastre natural) y *Beyond the Horizon* en El Salvador. Para la realización de este ejercicio, fundamentalmente centrado en brigadas de atención médica, ingeniería y construcción de infraestructura, fue desplegada la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada «Esperanza», compuesta por alrededor de 1800 efectivos. Inició en el mes de mayo y culminará el 04 de agosto (David Vergun: «*Beyond the Horizon*» exercise strengthening partnership with El Salvador, 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1561174/beyond-the-horizon-exercise-strengthening-partnership-with-el-salvador/>. Consultado el 29 de junio de 2018).

Completando el cuadro, entre el 11 de abril y el 21 de junio, la presencia estadounidense en la frontera panameña se garantiza con un ejercicio *Nuevos Horizontes*, en los departamentos de Coclé, Veraguas y Darién. A través de proyectos de ingeniería y brigadas médicas, se movieron por la zona alrededor de 200 efectivos militares provenientes de Estados Unidos.

Durante todo este periodo, que según algunos analistas amenazaba con una posible intervención militar

en Venezuela, Colombia y Perú jugaron como piezas clave. Colombia manejando el argumento de la crisis humanitaria en la frontera venezolana, lo que apuntaba incluso a prever la solicitud de una misión de paz de la ONU con sus famosos *Cascos Azules*, que en realidad ya parece estar iniciando con la presencia de *Cascos Blancos* venidos de Argentina para colaborar con la atención médica de los refugiados venezolanos en Cúcuta y Maicao, iniciando el 26 de junio y con una duración prevista

Mapa 1. Ejercicios militares de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la región amazónico-caribeña (2018)



de seis meses;¹² y Perú, como sede del Grupo de Lima, especie de grupo de choque anti-gobierno-venezolano, promoviendo exigencias, presiones, y amenazando con la intervención.

No obstante, la participación de Perú no se limitó a acoger al Grupo de Lima. También tuvo su parte en la configuración del abanico de fuerzas norteamericanas en la región. En el puerto de Callao, entre el 16 y el 24 de abril, se hizo el ejercicio marítimo *Silent Forces Exercise* (SIFOREX), dedicado fundamentalmente a la guerra antisubmarina, con entrenamientos de interdicción o de búsqueda y rescate en superficie. Este es un ejercicio habitual pero no por eso deja de ser parte del mismo cuadro.

Los ejercicios y entrenamientos militares, sin ser el único elemento a considerar dentro de este proceso de *reconquista* continental, merecen un lugar destacado para el análisis del incremento de la presencia militar en

la región, así como para calibrar las estrategias y sus sentidos. Podemos distinguir de manera muy general entre un conjunto de ejercicios que se llevan a cabo de manera periódica como el SIFOREX, algunos más que tienen lugar en el caso de desastres naturales y otros que son realizados de manera aparentemente aleatoria pero que claramente apuntan a los focos de interés coyunturales.¹³

Colombia, el aliado insoslayable

Colombia, in particular, remains our indispensable partner in the counter network fight. Just as we never considered walking away from our NATO allies upon the conclusion of the Cold War, it should be inconceivable that we permit any diminution in our ties with Colombia today
Kurt W. Tidd¹⁴

Colombia recibió a inicios de febrero la visita de Rex Tillerson,¹⁵ Secretario de Estado y portador de los

¹² Gobierno de Colombia: *Cascos Blancos Argentinos llegan a Colombia en el marco de una nueva estrategia de atención médica humanitaria para pacientes venezolanos*, 2018. En: www.cancilleria.gov.co. Consultado el 26 de junio de 2018.

¹³ La sistematización que lleva a cabo el Observatorio Latinoamericano de Geopolítica muestra que estos ejercicios no son aleatorios, sino que están planificados con toda precisión. En 2009 a los ejercicios habituales de salto en paracaídas, Continuing Promise, Fuerzas Aliadas Humanitarias o Brigadas Médicas (MEDRETE) que se realizan en la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo, ubicada en la Base Soto Cano en Honduras, se agregaron entrenamientos para el control y disuasión de multitudes y empleo de tácticas no letales (uso de garrotes, balas de goma y gas pimienta), con posterioridad al golpe de Estado contra el gobierno de Manuel Zelaya. (David Rodríguez Barrios: David: «La militarización reciente y el golpe de Estado en Honduras», 2009. En: <http://geopolitica.iiec.unam.mx/node/53>. Consultado el 1ro. de julio de 2018).

¹⁴ US Southcom 2018 *Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 115TH Congress Senate Armed Services Committee*, ob. cit.

¹⁵ El ex Secretario de Estado Rex Tillerson visitó en febrero de este año cinco países del área: México (02 de febrero), Argentina (4 de febrero), Perú (5 y 6 de febrero), Colombia (6 de febrero), y Jamaica (7 de febrero). Sería retirado del cargo el 13 de marzo y sustituido por Mike Pompeo.

intereses estratégicos del Estado norteamericano y de sus gigantes petroleras, Exxon y Chevron. Los temas tratados, visiblemente, fueron la crisis en Venezuela, la disponibilidad y uso de las reservas petroleras de la zona, y el afianzamiento militar de las posiciones hegemónicas para la preservación del buen funcionamiento de las instituciones capitalistas, públicas y privadas. A fines de febrero, Thomas Shannon,¹⁶ Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, volvió para confirmar alianzas e intereses compartidos.

A mediados de febrero, complementando las visitas de las autoridades políticas, el Jefe del Comando Sur, Almirante Kurt W. Tidd, se reunió con el presidente Juan Manuel Santos, el vicepresidente Óscar Naranjo y el Ministro de Defensa,¹⁷ e hizo una visita a la Fuerza de Tarea Conjunta apostada en la base de Tumaco. Adicionalmente, en un mes hubo por lo menos tres reuniones estratégicas, que fueron retribuidas por una visita oficial de agradecimiento del propio presidente Juan Manuel Santos al Cuartel del Comando Sur

en Miami, en un evento por lo demás inusual pero que podría estar marcando un nuevo estilo de relaciones y un nuevo entramado institucional del ejercicio del poder pues Iván Duque, recién electo Presidente de Colombia, asistió el Cuartel General del Comando Sur el 14 de julio para entrevistarse con el Almirante Kurt Tidd y hablar sobre la agenda de seguridad entre ambos países.¹⁸ Asimismo, a fines de mes, el 30 de julio, Mario Abdo Benítez, Presidente electo de Paraguay, también se entrevistó con Tidd en su Cuartel General para discutir la relación entre sus dos países en materia de defensa.¹⁹

The U.S. government has been an influential partner in Colombia's progress by advancing security, stability, law enforcement, counternarcotics, rule of law, human rights, and development. U.S. bilateral foreign assistance of \$391 million –a part of the Administration's \$450 million whole of government request to support Colombia– includes capacity build-

¹⁶ Thomas A. Shannon Jr., Under Secretary for Political Affairs, visitó Ecuador, Colombia y Chile, entre el 25 de febrero y el 3 de marzo.

¹⁷ El 23 de marzo Tidd también visitó Chile para reunirse con el Ministro de Defensa y el Jefe del Estado Mayor de dicho país. El 25 y 26 de abril visitó Trinidad y Tobago y Barbados, para tratar asuntos de la agenda de seguridad.

¹⁸ Southern Command Public Affairs: «Colombian President-elect Ivan Duque visits U.S. Southern Command», 14 de julio de 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1575023/colombian-president-elect-ivan-duque-visits-us-southern-command/>. Consultado el 20 de agosto de 2018.

¹⁹ Southern Command Public Affairs: «Paraguay President-Elect Visits U.S. Southern Command», 30 de julio de 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1588177/paraguay-president-elect-visits-us-southern-command/>. Consultado el 20 de agosto de 2018.

ding and technical assistance in areas of mutual interest to Colombia and the United States: coca eradication and interdiction; institutional presence and licit economic opportunities in conflictive regions; land restitution; demobilization and reintegration of ex-combatants and rehabilitation of soldiers; respect for human rights; access to justice; protection of and services to internally displaced people, Afro-Colombians, indigenous populations, and other vulnerable citizens; global climate change and environmental conservation through the President's Global Climate Change Initiative; and humanitarian assistance and reparations for conflict victims and vulnerable populations.²⁰

Tumaco es una base importantísima por su ubicación en la frontera con Ecuador y en la costa del Pacífico. Equiparable a la ubicación de Manta, desde donde Estados Unidos operó las actividades de monitoreo o incluso intervención en la Cuenca Pacífico-Amazónica entre 1999 y 2009.²¹ La hipótesis de una negociación entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia respecto a la concesión de Tumaco a las fuerzas esta-

dounidenses es sin duda pertinente tanto desde la perspectiva del análisis estratégico como desde la observación de los movimientos que están teniendo lugar en esa región, incluyendo los incidentes en la frontera con Ecuador.

Todo esto en el marco de un cambio cualitativo en el papel de Colombia en el concierto internacional al convertirse en el primer país latinoamericano en ingresar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El 31 de mayo se oficializa el ingreso de Colombia como socio global de la OTAN, que se venía procesando desde 2013. Justo en el momento previo a unas elecciones que traen de regreso abiertamente a Álvaro Uribe, mediante el triunfo de su partido Centro Democrático y a través de la figura de Iván Duque. Dos hechos confluyentes que apuntan a un endurecimiento general de la política interna y externa colombiana, así como a un reforzamiento de la militarización y paramilitarización. El agravante es que, en cualquier conflicto que se vea implicada Colombia, podrán intervenir uno, varios o todos los miembros de la OTAN, lo que complica notablemente las tensiones en el área latinoamericana y caribeña.

²⁰ Foreign Assistance in Colombia, 2018. En: <https://www.foreignassistance.gov/explore/country/Colombia>. Consultado el 30 de junio de 2018.

²¹ Cabe destacar que la de Manta, en Ecuador, fue ocupada durante diez años (1999-2009) por las Fuerzas Armadas estadounidenses. La llegada a la presidencia de Rafael Correa, portador de un proyecto de recuperación de soberanía, no sólo no renovó la concesión de la base, sino que fue desactivando los acuerdos militares y de seguridad que se tenían con Estados Unidos, incluyendo la fuerte presencia de la USAID.

Por lo pronto, el Congreso de Estados Unidos ha aprobado un presupuesto de 391 millones de dólares para Colombia, para el año fiscal 2018-2019 y la ayuda planeada para el siguiente año es de 266 millones.²²

Ejercicios militares en Sudamérica y la Cuenca del Caribe

Medical training (MEDCAPS) and annual medical engagements like NEW HORIZONS and CONTINUING PROMISE –which will soon deploy to Colombia, Panama, Honduras, and Guatemala– provide a vital platform to improve the interoperability of U.S. military personnel, partner nation forces, and NGOs.

Public-private cooperation is a force-multiplier for all of these efforts, improving collaborative planning on humanitarian aid delivery, and extending the long-term impacts of our humanitarian assistance.

US Southcom, 2018²³

A partir del 1ro. de junio fue desplegada la Fuerza de Tarea Especial Marítima Aire-Tierra del Comando Sur (SPMAGTF-SC). Por cuarta ocasión y de manera consecutiva, dicha fuerza es enviada a distintos países de América Latina. En este caso se trata de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Colombia. Un contingente conformado por aproximadamen-

te 300 efectivos de la infantería de Marina de Estados Unidos, desarrolla una fuerza de tarea multinacional para mejorar la capacidad de respuesta a desastres en América Latina y el Caribe. Por primera vez un miembro de las naciones anfitrionas hará parte del personal de comando, se trata del Teniente Coronel de la Marina colombiana Erick H. del Río. (Southcom, 2018).

El ejercicio *Tradewinds* se realizó en las islas de St. Kitts y Nevis del 4 al 12 de junio y en Bahamas del 13 al 21 de junio. Contó con la participación de más de 20 países y consistió en entrenamientos para contrarrestar amenazas de seguridad diversas (desde control de multitudes, hasta ciberataques) y para responder en caso de desastres.²⁴

En lo que respecta al segundo semestre de 2018, se tiene contemplada la realización de distintos ejercicios marítimos. En primer lugar destaca uno de los de mayor envergadura en su tipo, *UNITAS*, en el que tomarán parte buques de guerra y submarinos de al menos trece países y que tendrá lugar en Cartagena, Colombia, en septiembre,²⁵ y al que en esta ocasión se incorporará Ecuador. También está

²² Foreign Assistance in Colombia, 2018, ob. cit.

²³ US Southcom 2018 *Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before the 115TH Congress Senate Armed Services Committee*, ob. cit, p. 22.

²⁴ St. Kitts and Nevis Observer: «Plans for successful Tradewinds 2018 on track for June», 20 de abril de 2018. En: <http://www.thestkittsnevisobserver.com/local-news/plans-for-successful-tradewinds-2018-on-track-for-june/>.

²⁵ Las noticias de Cartagena: *Ejercicio Multinacional Unitas 2018 en Cartagena*, 10 de mayo de 2018. En: <http://lasnoticiascartagena.com/2018/05/10/ejercicio-multinacional-unitas-2018-cartagena/>. Consultado el 11 de junio de 2018.

acordado el ejercicio conocido como *UNITAS Amphibious* (Brasil), a realizarse en 2018 y 2019.²⁶

Del 4 de agosto al 18 de octubre serán desplegadas embarcaciones hacia Colombia, Trinidad y Tobago, Honduras, El Salvador y Panamá en el marco del ejercicio *Southern Partnership Station*, dedicado al intercambio entre las fuerzas armadas y de seguridad de los países involucrados. Del 30 de julio al 10 de agosto tendrá lugar el *Panamax*, en el que participan una veintena de países. Una parte del entrenamiento se realizará en Mayport, Florida, mientras que la simulación de ataques al canal de Panamá se llevará a

cabo en área de tránsito interoceánico.

Reafirmando la importancia que han adquirido las operaciones especiales para la estrategia de Estados Unidos, en julio de este año se llevaron a cabo dos actividades de este tipo en nuestra región.²⁷ En primer lugar el ejercicio anual conocido como Fuerzas Comando, que el año anterior tuvo lugar en Paraguay durante el mes de noviembre y que en esta oportunidad se realizó en Panamá, en el Instituto Superior Policial entre el 16 y el 26 de julio.²⁸ Durante este, fuerzas de élite de 19 países participaron de competencias en habilidades militares que incluyeron resistencia

²⁶ Marina de Brasil: «Força de Fuzileiros da Esquadra recebe comitivas estrangeiras para planejamento da Unitas Amphibious», 19 de abril de 2018. Em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/forca-de-fuzileiros-da-esquadra-recebe-comitivas-estrangeiras-para-planejamento-da-unitas>. Consultado el 25 de mayo de 2018. La Conferencia Inicial de Planeamiento fue realizada en Río de Janeiro del 9 al 13 de abril. El ejercicio se compondrá de dos etapas, una en 2018 y otra más el año próximo (El Peruano, 2018). En este 2018 se realizará un ejercicio de mesa (*board exercise*) enfocado en actividades de planeación de asistencia humanitaria y ayuda en caso de desastre. Esta fase del ejercicio no implicaría movimientos reales de tropas, embarcaciones o aeronaves. Por el contrario, la Operación Unitas Amphibious 2019 que se llevará a cabo también en Brasil contará con el empleo efectivo de tropas y medios (Zachary Dyer: «Laying the groundwork for a multinational amphibious task force», *Defense Visual Information Distribution Service*, 2018. En: <https://www.dvidshub.net/news/277717/laying-groundwork-multinational-amphibious-task-force>. Consultado el 30 de junio de 2018; Luiz Padilha: *UNITAS Amphibious 2018/2019 Força de Fuzileiros da Esquadra Coordena a Conferência Final de Planejamento*, 2018. En: <http://www.defesaereanaval.com.br/unitas-amphibious-2018-2019-forca-de-fuzileiros-da-esquadra-coordena-a-conferencia-final-de-planejamento/>. Consultado el 30 de junio de 2018).

²⁷ Las Fuerzas Especiales comenzaron a ser usadas de manera extensa a partir del lanzamiento de la llamada «Guerra contra el terrorismo» incrementándose hasta alcanzar un pico durante la administración Obama. Fueron utilizadas con especial énfasis en el Gran Oriente Medio, pero a partir de 2010 se expanden a casi todo el planeta. De acuerdo con Nick Turse (2018), en 2017 Fuerzas Especiales fueron desplegadas en 149 países del mundo, lo que representa el 75% del total, una cifra récord. Modificando la tendencia previa, desde 2006 se percibe un alza en el despliegue en otras áreas del mundo, en donde destaca África y Europa, mientras que América Latina pasó de un modesto pero significativo 3 al 4.39%.

²⁸ Brian Ragin: «Fuerzas Comando 2018 Officially Kicks Off in Panama», 17 de julio de 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1576596/fuerzas-comando-2018-officially-kicks-off-in-panama/> acceso 16 de agosto de 2018.

física, tiro, desempeño en entornos acuáticos y con obstáculos, así como simulacros de asalto. Asimismo, a partir del 23 de julio en Cerro del Tigre, Panamá, se desarrolló el Distinguished Visitor Program and Senior Leader Symposium un espacio de discusión e intercambio entre representantes de alto rango de los países participantes del ejercicio Fuerzas Comando. Como parte de los temas abordados fueron destacados el combate al crimen organizado, migración irregular, amenazas cibernéticas y anarquismo. En el seminario intervinieron como ponentes el Viceministro de Seguridad de Panamá Jonattan Del Rosario, así como el Mayor General retirado Edmund Dillon (Trinidad y Tobago) y el Dr. Vicente Torrijos Rivera (Colombia).²⁹

Ampliación del territorio aliado

El propósito de estrechar vínculos con la mayor cantidad de países del área, además del reforzamiento casi constante de las alianzas ya forjadas, conduce a Estados Unidos a buscar relaciones que combinan aspectos económicos, comerciales, políticos, culturales y de seguridad en general. En nuestra hipótesis, hay dos países que destacan en este interés al momento: Paraguay y Ecuador.

Paraguay siempre ha sido un punto clave en la política estadounidense

referente al Cono Sur del Continente. Es el país bisagra entre los más desarrollados de la subregión y en muchos sentidos su posición es estratégica. En las tierras orientales de Paraguay se encuentra la capa de acceso más delgada al Acuífero Guaraní y simultáneamente son asiento de minerales detectados, pero no declarados de acuerdo con reportes de pobladores de la zona. Paraguay se ha convertido en un paso disfrazado de soja argentina evasora de impuestos y las tierras orientales han venido siendo apropiadas por los llamados «brasiguayos», finqueros que han ocupado muchas de las tierras de campesinos desplazados, que tienen guardias privadas y producen carne de exportación y marihuana. En esa región paraguaya la moneda en curso es el real -brasileño- y la lengua más común el portugués. Buena parte de las fronteras es fluvial, lo que abona a una porosidad que la historia ha auspiciado y aprovechado largamente. Pero además la región occidental, colindante con Bolivia, es un páramo muy bien ubicado en posiciones de alcance equidistante de las principales ciudades del Cono Sur, que alberga la base militar de Estigarribia donde han operado las Fuerzas Armadas estadounidenses desde los años ochenta. Coincidentemente, este territorio contiene ya-cimientos de hidrocarburos.

²⁹ César H. Santiago: «Republic of Panama, SOCSOUTH host Senior Leader Symposium», 25 de julio de 2018. <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1584944/republic-of-panama-socsouth-host-senior-leader-symposium/>.

Aunque es un país pequeño al que no siempre se le otorga el destaque que merecería, es el territorio desde donde se genera la mayor cantidad de energía eléctrica de Sudamérica, con las hidroeléctricas de Yacyretá, que alimenta a Argentina y de Itaipú, la mayor del mundo, que alimenta a Brasil.

Desde tiempo atrás, la hipótesis de Paraguay como estado fallido que requiere intervención desde el exterior ha sido base de una estrecha relación –o más precisamente sometimiento– con Estados Unidos. Es constatable como los decretos presidenciales, en los temas más delicados, son redactados en la propia Embajada norteamericana.

Con la presencia creciente de los terratenientes brasiguayos, algunos estudiosos levantan la hipótesis de un posible conflicto fronterizo que termine con la anexión de la franja oriental a Brasil. Justo la franja de mayor riqueza y previendo que próximamente –en 2023– el acuerdo paraguayo-brasileño sobre Itaipú, que se encuentra en ella, deberá ser renegociado.

La participación colombiana en capacitación policiaco-militar lleva ya varios años, coincidiendo con el momento en que se suspendió el acuerdo de inmunidad para las tropas estadounidenses y, a pesar del pueblo paraguayo, los gobiernos en general, desde Stroessner, no han hecho más que acoplarse a los intereses y políticas hegemónicas.

Paraguay es un aliado, aunque la intensidad y modalidades de esa

alianza varían con el contexto y con los alcances de los planes estratégicos, así como con las resistencias sociales que se logran levantar. De conformidad con esos elementos, con el apoyo de la Embajada norteamericana –el Embajador en persona fue el primero en felicitar a Mario Abdo Benítez, a pesar de lo dudoso de la elección– y con las problemáticas conosureña y continental, este apunta a ser un momento de intensificación de la presencia estadounidense y colombiana –ahora que ya ambos son miembros de la OTAN– en Paraguay, poniéndolo otra vez en el centro de la geopolítica del Sur.

Ecuador es el único país del sur que falta para alcanzar el control de la costa pacífica continental, tan estratégica en este momento en que aumentan las disputas económicas con China y el temor de sus inversiones en el Continente americano. Solo quedarían pendientes El Salvador y Nicaragua en el área centroamericana pero su peso es relativamente mucho menor.

Hasta el 2009 las Fuerzas Armadas estadounidenses tuvieron la concesión de la base de Manta que marcaba el punto de eslabonamiento entre el Pacífico amazónico y el andino. Con el claro involucramiento de los aviones de monitoreo de Manta en el bombardeo de Colombia a la zona norte de Ecuador, en Angostura, la concesión no fue renovada y con ello el sistema de bases militares que tiene Estados Unidos en la región latinoamericana sufrió una pérdida importante

-relacionada con el interés de lograr la concesión de la base de Tumaco-.

La frontera norte ecuatoriana siempre ha sido compleja y porosa, con presencia notoria de la USAID y en cambio poca del Estado a pesar de que durante el gobierno de Rafael Correa se intentó invertir esa relación y se cancelaron los proyectos de la USAID. Después de 10 años de enfriamiento de las relaciones con Estados Unidos, particularmente en el terreno de recuperación de soberanía, desde el 24 de mayo de 2017 en que Lenin Moreno ocupa la presidencia ha habido un fuerte empeño por restablecer las condiciones de camaradería anteriores a la Revolución Ciudadana. La Embajada norteamericana se ha convertido en interlocutora privilegiada del nuevo gobierno y los acuerdos de seguridad marchan de la mano de los económicos, aunque manteniendo una indudable delantera.

Un *inesperado* incidente ocurrido en la frontera norte -27 de enero- desató el cambio. Un grupo mafioso, presuntamente disidente de las FARC, habría colocado una bomba y secuestrado a tres periodistas. Inmediatamente se recurrió al apoyo del FBI (30 de enero) para realizar la investigación correspondiente autorizando su actuación dentro de las fronteras ecuatorianas, al tiempo que se declaró el asunto como de responsabilidad binacional activando visitas del Ministro de Defensa de

Colombia y su equipo en reiteradas ocasiones a Ecuador.

El 28 de marzo altos mandos del Comando Sur pasan por Ecuador. Promueven presumiblemente la entrega de Julian Assange, asilado en la Embajada de Ecuador en Londres, y avanzan en diversos compromisos en el campo de seguridad. El embajador norteamericano Todd Chapman, entusiasta promotor de la intensificación de relaciones en ese rubro, insistía en la ocasión:

Estamos en un momento propicio para avanzar en temas políticos, económicos, militares y de seguridad. Estas visitas demuestran a Washington que Ecuador está abierto a avanzar [...] Hemos trabajado con Ecuador en seguridad por mucho tiempo. Es necesario mejorar mucho más en tres áreas: entrenamiento a policías y militares; en tecnología y en compartir información e inteligencia [...] Estamos en permanente contacto con el Gobierno ofreciendo asistencia cuando se nos pide [...] Necesitamos [solo] un pedido para restablecer oficina militar.³⁰

Nuevamente el 21 de mayo el Subsecretario de Defensa, Sergio de la Peña, llega para «ampliar las relaciones bilaterales y la cooperación en materia de seguridad» y aun antes de cualquier anuncio oficial sobre nuevos acuerdos, el 4 de junio, dentro de

³⁰ El Telégrafo. Redacción Política: «Todd Chapman: “Necesitamos un pedido para restablecer oficina militar”», 25 de abril de 2018, Ecuador.

lo que parece una cascada articulada de visitas sucesivas, el capitán Eric Green de la Guardia Nacional de Kentucky señaló que:

This trip re-establishes the partnership with the Ecuadorian military [...] Our focus was to assess the status of the Army and Marine maintenance and supply programs, while introducing them to new equipment and systems [...] I believe this trip helped to establish a sense of trust in our abilities and dedication to helping the Ecuadorian military.³¹

Intercambios, visitas y acuerdos se han ido sucediendo, sobre todo desde el pasado noviembre (2017), rematando, por el momento, con la del vicepresidente Mike Pence, el 27 de junio, para hablar de seguridad, libre comercio y Venezuela. Estados Unidos ha ofrecido un presupuesto de apoyo a Ecuador y para un gobierno que se endeuda a una tasa de mil millones de dólares mensuales eso es importante. Obviamente, las ayudas, tienen contraparte. Ecuador se ha reincorporado a los ejercicios militares conjuntos empezando por el UNITAS y, en otro plano, ha accedido a las peticiones de Chevron para levantar los juicios por el tremendo daño ambiental en la Amazonía ecuatoriana, que tanto

pelearon el gobierno anterior y las poblaciones directamente afectadas.³²

Agenda abierta

Como parte de las líneas de atención y estudio en el futuro inmediato encontramos tres principales, sin poder descuidar el seguimiento de lo trazado en este trabajo.

1. Los acontecimientos recientes en Nicaragua van perfilando nuevamente una intervención velada pero contundente, aprovechando la inconformidad social con el estilo y rumbo tomados por el gobierno de Daniel Ortega y su esposa, a la sazón vicepresidenta, Rosario Murillo. La violencia que se ha desatado en los dos últimos meses sobrepasa con creces las dimensiones del conflicto interno, que queda minimizado frente a una ofensiva que afecta a la sociedad en su conjunto. El presumible operativo de desestabilización o intervención en Nicaragua podría mantenerse por tiempo indefinido, a la vez carcomiendo y tomando posesión. Invoca a lo que se ha instalado en otros lugares del planeta que quedan, de acuerdo con nuestras categorías, en situación de guerra: sin tener una guerra declarada y, simultáneamente, sin poderla resolver.

³¹ Staff Sgt. Alexa Becerra: «Kentucky maintenance team visits Ecuadorian military», 19 de junio de 2018. En: <http://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/1555533/kentucky-maintenance-team-visits-ecuadorian-military/>. Consultado el 25 de junio de 2018.

³² El 29 de mayo el Presidente se reunió con los directivos de Chevron en Quito y el 29 de junio la Corte Constitucional anuló el fallo contra Chevron-Texaco.

2. México, que es una de las piezas más valiosas de la estrategia continental, ha transitado por un camino absolutamente atípico con la elección de Andrés Manuel López Obrador. Todavía es una incógnita la manera como se establecerá la relación del nuevo gobierno con Estados Unidos. Las primeras señales han tenido como propósito tranquilizar al empresariado proponiendo medidas similares a las que en Francia generaron un rechazo público masivo como la del *primer empleo*, y colocándolo como el interlocutor privilegiado. Eliminar la impunidad y restablecer el estado de derecho son tareas prioritarias pero muy complejas que implican, entre otras cosas, rediseñar las políticas antinarco que son uno de los pilares de la relación con Estados Unidos. Por lo pronto, ya se anuncia la visita de Mike Pompeo, Secretario de Estado de Estados Unidos y anterior Director de la CIA, para entrevistarse con el futuro Presidente de México.

La elección mexicana es un hecho histórico de gran relevancia, que puede marcar algunos cambios de rumbo geopolítico. Principalmente porque representa la decisión masiva del pueblo de México de participar en las definiciones del futuro. La movilización para estas

elecciones no tiene precedente cercano. Sin quitar importancia a la campaña realizada por López Obrador, la movilización indica causas mucho más profundas que las de llevar a alguien a la Presidencia. Parece una última apuesta por impedir el desmoronamiento del país y por rescatar los valores históricos de la nación. Qué tanto esta decisión popular se mantendrá y pesará en los rumbos futuros es difícil de dilucidar ahora; se irá desentrañando en los próximos meses.

3. El tercer elemento que no puede dejarse de mencionar es el avance galopante del *lawfare* como mecanismo de control y disciplinamiento frente a la disidencia con poder político. De casos montados con algunos elementos de verdad, que incluso podían configurar un posible delito –aunque no se ha logrado probar–, se ha llegado al descaro de inventar hechos y testigos, de violar la constitución y las leyes, de «comprar» testimonios y de imponer sanciones de arraigo antes de tener siquiera conformado el expediente.³³ En un recorrido que se remonta al comienzo de la presente década, es posible incluir eventos como las destituciones de Fernando Lugo en Paraguay (2012) y, bajo acusaciones de corrupción, el proceso de *impeachment*

³³ Esto ocurre con las acusaciones absurdas levantadas contra Rafael Correa. Su abogado ha denunciado la compra de testimonios falsos a cambio de reducción de penas a criminales en prisión. (*Sputnik Mundo*: «Quieren a Correa preso o muerto», 2018. En: https://mundo.sputniknews.com/radio_voces_del_mundo/201807061080201230-ecuador-rafael-correa-prision-preveniriva/. Consultado el 7 de julio de 2018).

y remoción del cargo de Dilma Roussef (2016), así como el reciente encarcelamiento de Luiz Ignacio Lula da Silva.

Con tanto empeño, si hubiera consistencia en las acusaciones ya se hubieran podido probar los delitos. No obstante, se ha llegado a extremos de impunidad institucional como la de pedir el arresto de Rafael Correa a Interpol sin una condena previa. Y esto, sin ningún extrañamiento de organismos internacionales –la OEA, por ejemplo– o de países supuestamente atentos a la defensa de la democracia y a emprender actos sanciona-

dores contra quienes, en su criterio, la incumplen.

Casos inverosímiles pero recurrentes, difícilmente apegados a algún tipo de legalidad, promueven la deslegitimación de líderes políticos no afines a las líneas hegemónicas y con ese velo, mientras más escandaloso mejor, intentan encubrir las medidas neoliberales, privatizadoras y entreguistas que se aplican a partir del momento en que la conducción del gobierno cambia de manos, así sea por métodos ilícitos. Una dimensión más del espectro de la dominación. Un terreno más de batalla por la dignidad y la autodeterminación.

Bibliografía adicional

Business Insider: «Colombia: U.S. Senate Approves US\$ 391 Million In Aid For The Country In 2019», 2018. En: <http://markets.businessinsider.com/news/interestrates/colombia-u-s-senate-approves-us-391-million-in-aid-for-the-country-in-2019-1027316033>. Consultado el 28 de junio de 2018.

Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Marina: *Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Marina por el que se autoriza al Ejecutivo Federal permitir la salida de elementos de la Armada de México fuera de los límites del país*, 2018. En: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-12-1/assets/documentos/Dic_RE_y_Marina_tradewinds_2018.pdf. Consultado el 27 de junio de 2018.

El Comercio: «Subsecretario Defensa de Estados Unidos visita Ecuador para tratar temas de seguridad», 21 de mayo de 2018. En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/subsecretario-defensa-estadosunidos-visita-ecuador.html>. Consultado el 22 de mayo de 2018.

El Peruano: «Autorizan viaje de oficiales de la Marina de Guerra del Perú a Brasil, en comisión de servicios», 28 de marzo de 2018. En: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/autorizan-viaje-de-oficiales-de-la-marina-de-guerra-del-peru-resolucion-ministerial-no-400-2018-demgp-1632225-1/>> acceso 30 de junio de 2018.

Aaron Mehta: «National Military Strategy update in the works –most of which will again be classified», *Defense News*, 16 de enero de 2018. En: <https://www.defensenews.com/pentagon/2018/01/16/national-military-strategy-update-in-the-works-most-of-which-will-again-be-classified/>. Consultado el 28 de mayo de 2018.

Navy Electronic Commerce Online: *Presolicitation notice*, 2018. En: <https://www.neco.navy.mil/synopsis/detail.aspx?id=508636>. Consultado el 30 de junio de 2018.

Nick Turse: «Special Ops at war. From Afghanistan to Somalia, Special Ops Achieves Less with More», *Tom Dispatch*, 09 de enero de 2018. En: <http://www.tomdispatch.com/blog/176371/>. Consultado el 14 de mayo del 2018.

US SouthCom: *Marine Task Force Deploys to Latin America*, 4 de junio de 2018. En: <http://www.southcom.mil/News/PressReleases/Article/1539627/release-marine-task-force-deploys-to-latin-america/>.

Geoestrategia económica de los Estados Unidos en el período 2008-2017

Ernesto Molina Molina

emolina@isri.minrex.gob.cu
Doctor en Ciencias Económicas
Profesor Titular de Economía Política,
Historia del Pensamiento Económico y
Teoría Económica en el Instituto
Superior de Relaciones Internacionales
«Raúl Roa García»

Sandro Isaac Vázquez del Río

juridico1@tabagest.com.cu
Licenciado en Derecho.
Máster en Relaciones Económicas
Internacionales.
Director Jurídico en la sociedad
TABAGEST S.A.

Resumen: El objetivo de este trabajo¹ es realizar un análisis comparativo entre las políticas económicas adoptadas por la administración de Barak Obama y las medidas que se están llevando a cabo por la actual administración del presidente Donald Trump.

El análisis comparativo se realiza en relación con las siguientes políticas: Política energética; Política de gasto público; Política financiera; Política contra el desempleo; Política comercial.

El período 2008-2017 viene precedido de varias décadas de desaceleración económica que han desajustado la macroeconomía nacional. Antes de entrar de lleno en el análisis comparativo de ambas administraciones, se hace una caracterización general de la política económica espuria de los Estados Unidos por compensar sus resultados económicos a costa del resto del mundo, sin excluir a sus aliados.

Palabras clave: geoestrategia económica; fin de la unipolaridad;

¹ Para la elaboración del presente trabajo se consultaron los siguientes sitios web, entre otras referencias que serán indicadas: www.federalreserve.gov, www.newyorkfed.org, www.chicagofed.org, www.cbo.gov.

política económica espuria; crecimiento de la deuda pública; proteccionismo comercial.

***Abstract:** The objective of this paper is to analyze comparatively the economic policies applied by the administration of Barak Obama and the measures that are being carried out by the current administration of President Donald Trump.*

The comparison is performed in relation to the following policies: Energetic policy; Policy of government expense; Financial policy; Policy against unemployment; Trade policy.

2008-2017 has been preceded by some decades of economic slowdown which have unbalanced the national macroeconomics. Before beginning the comparative analysis between both administrations, a general characterization of the spurious economic policy of the United States to compensate its economic outcomes at the expense of the rest of the world, including the friend countries, is exposed.

***Keywords:** economic geostrategy; end of the unipolarity; spurious economic policy; growing of the public debt; trade protectionism.*

El trabajo que abordamos pretende realizar un análisis del comportamiento de la economía de EE.UU. realizando una comparación entre las políticas económicas adoptadas por la administración de Barak Obama y las medidas que se están llevando a cabo por la actual administración del presidente Donald

Trump, teniendo en cuenta los compromisos políticos asumidos, midiendo puntos de coincidencias y criterios divergentes.

En el tiempo de gobierno del magnate transcurrido, hay puntos demasiado importantes de inflexión en su política económica, que permiten hacer este paralelo. El análisis comparativo se realiza en los siguientes aspectos: Las Administraciones de Barak Obama y de Donald Trump en el manejo de las políticas:

- energética;
- la Deuda Pública;
- la especulación financiera;
- el desempleo;
- y la política comercial.

La Administración de Barak Obama (2008-2016) y el manejo de la Política energética

La crisis energética mundial incentivó a la Administración de Barak Obama a articular una política energética que provocara la caída del precio del petróleo, como arma para garantizar su seguridad energética, y al mismo tiempo, debilitar a sus adversarios productores de petróleo.

El desplome de los precios del petróleo ha reducido los márgenes de utilidades de los países productores de este hidrocarburo en todo el mundo. Muchos de ellos sufren pérdidas sustanciales.

Teniendo en cuenta las tendencias actuales y la determinación norteamericana para alcanzar la autosuficiencia energética, es más que probable

que en un futuro próximo las relaciones internacionales reflejen el cambio y, en particular, en las relaciones entre Estados Unidos hacia Oriente Medio.

Desde hace varias décadas, ante la inestabilidad geopolítica de los países productores de crudo, para Estados Unidos la autosuficiencia energética y el control de suministro han sido un objetivo estratégico. Hoy en día, gracias a las reservas no convencionales de hidrocarburos y a los avances tecnológicos que han posibilitado su explotación, la meta parece alcanzable y su explotación supone un incremento estable de la producción estadounidense y una menor dependencia del petróleo de Oriente Medio o de países como Venezuela o Rusia.

Estados Unidos ya está reduciendo de forma acelerada el consumo de crudo procedente de esas regiones. Y esta tendencia, iniciada por la política energética de Obama, es de esperar que continúe con Trump.

China podría sustituir a Estados Unidos como principal país de destino del petróleo de Oriente Medio y ello le obligará a intensificar su interés en la región para mantener ese suministro. Esto ya es una realidad en países como Irak o Kazajstán, donde empresas energéticas estatales chinas ya han cerrado contratos de suministro en competencia con empresas occidentales. Además, Pekín, preocupado por asegurar su

abastecimiento a largo plazo, está tomando posiciones diplomáticas y económicas en diversos países de África con recursos de todo tipo, también energéticos, donde las contraprestaciones no son solo de carácter económico, sino que incluyen aspectos de cooperación y de apoyo político.

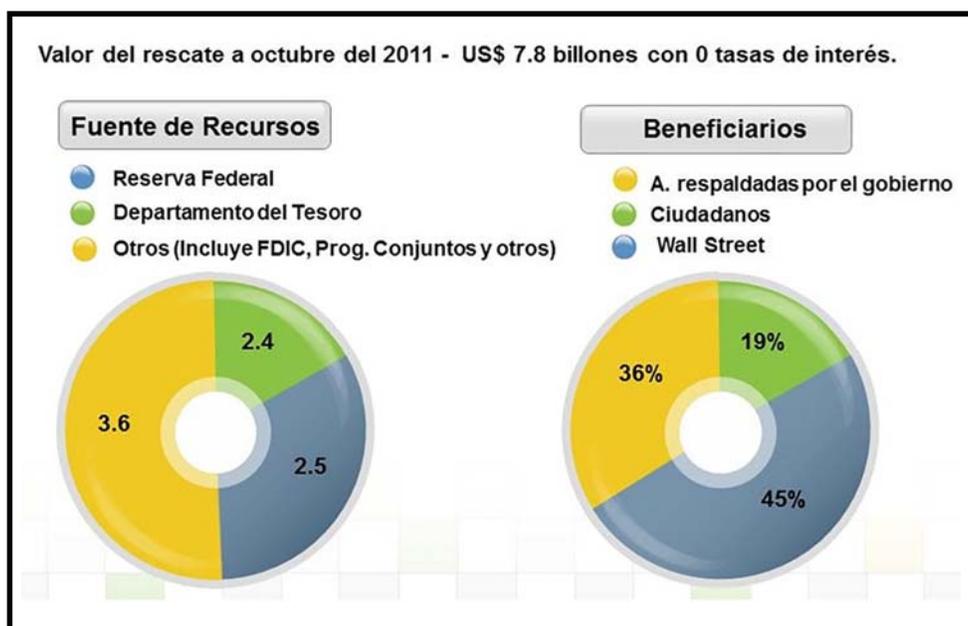
La política económica espuria de los Estados Unidos para elevar a su favor la tasa de ganancia

Los planes establecidos en EE.UU. para reactivar la economía afectada por la crisis del 2007 fueron concebidos e impuestos al Congreso por quienes resultaron sus principales beneficiarios.

Esta afirmación la demuestra el hecho de que desde el 2001, ocho de las compañías más afectadas por la crisis han donado 64.2 millones de dólares a los candidatos del Congreso, a los candidatos presidenciales y a los partidos republicanos y demócratas. Senadores –en su momento– como Barak Obama y John McCain recibieron entre los dos un total de 3.1 millones de dólares de Bear Stearns, Goldman Sachs, Lehman Brothers, Merrill Lynch y Morgan Stanley.²

Por otra parte 151 miembros del Congreso poseen acciones en grandes compañías vinculadas con la defensa, las mismas compañías que en el 2006 habían sido beneficiadas

² Atilio Boron: *América Latina en la Geopolítica imperial*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014, p. 278.

Tabla 1. Valor del rescate (2011) Fuente de recursos v/s Beneficiarios

Fuente: <http://nomiprins.squarespace.com>.

con acuerdos gubernamentales –aprobados por el Congreso– por valor de 275 000 millones de dólares –275 millones de dólares por día–.³

Incluso de los programas de rescate llevados a cabo por la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro en el 2011, por valor de US\$ 7.8 billones, solo el 19% fue de beneficio para los ciudadanos.

La Deuda Pública en los EE.UU. Breve repaso

Dentro de las políticas financieras que maneja la élite de poder, a través de los grupos gobernantes, por el impacto que tiene en la macroeconomía, el manejo de la

deuda pública es una variable de rigor.

A través de la deuda pública se cubren el déficit interno, se calcula el valor de las emisiones de obligaciones en el mercado de valores o se estima el nivel de riesgo país. Aunque estos elementos en los EE.UU. son *sui generis*, debido al rol que juega al dólar en la economía mundial.

El tamaño de la deuda pública de un país es un dato importante, pero no es un elemento que defina de por sí una economía. Países como Japón y Bélgica tienen una deuda de 220% y del 100% de su PIB, mientras que Bulgaria y Uganda tienen una deuda

³ *Ibidem*, p. 279.

de un 16% y un 27% con relación a su PIB.⁴

Entre los factores que habría que analizar para determinar si el valor de la deuda pública de un país es desproporcionada y representa un riesgo para su desempeño económico habría que entrar a analizar muchos factores, entre los que se destacan: el volumen de ahorro de sus ciudadanos, el grado de desarrollo de su economía y de sus mercados financieros, sus tasas de crecimiento, su nivel de productividad, el desarrollo demográfico, su política impositiva entre otros.⁵

Tampoco debemos olvidar la estrecha relación entre la política fiscal y el nivel de endeudamiento. Mantener una baja presión fiscal sobre el capital incrementa la deuda pública, pues el Estado tiene que erogar una serie de gastos, que no llegan a ser retribuidos por parte de los contribuyentes.

Como política económica neoliberal, se ha seguido el criterio de que una baja tributación –bajos impuestos– a los grandes capitales fomenta la inversión o estimula en ahorro privado, pues la presión impositiva es menor y los excedentes, en vez de ir a parar al Estado como base impositiva, se reinvierte en la economía en forma de flujos de capital. Bajo esa lógica neoliberal, conviene favorecer a las grandes fortunas, y no al ciudadano común, para estimular a los inversores de capital. Los pobres, pueden seguir pagando impuestos elevados.

En el año 2007, EE.UU. era, de los países desarrollados, uno de los que menos presión fiscal tenía (Ver Tabla 2).

Tabla 2. Presión Fiscal de Estados Unidos

Canadá	33,4%
Francia	44,1%
Alemania	34,8%
Italia	41,0%
Japón	27,4%
España	35,8%
Suecia	50,7%
Reino Unido	36,5%
Estados Unidos	27,3%
Unión Europea	39,7%

Fuente: OECD Revenue Statistics, 2007.

Cuando Ronald Reagan llegó a la Casa Blanca la Deuda Pública de Estados Unidos no llegaba a un Billón de Dólares, equivalente, al 32 % del PIB (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Deuda Pública de EE.UU. Porcentaje del PIB (1980-2010)

1980	32%
1984	40%
1988	50%
1992	60%
1996	68%
2000	58%
2004	62%
2010	90%

Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis.

⁴ Véase: Francisco Soberón: *El Euro: Unión monetaria y crisis*, Editorial ciencias Sociales, La Habana, 2014, p. 123.

⁵ Ídem.

Al finalizar su primera mitad de mandato, la deuda se había incrementado en otro billón adicional. Cuando abandona la Casa Blanca en 1988, los nuevos déficits fiscales adicionales de su segundo mandato supusieron otro billón más de Deuda Pública.

Cuando su sucesor George H. W. Bush abandona la Casa Blanca en 1992, se vuelve a añadir un tercer billón a la Deuda Pública, acumulándose la cifra de 4 Billones de dólares, equivalente al 60% del PIB.

Durante la presidencia de Bill Clinton, su política fiscal consiguió ir disminuyendo los déficits e, incluso, en sus dos últimos años, conseguir sendos superávits fiscales,

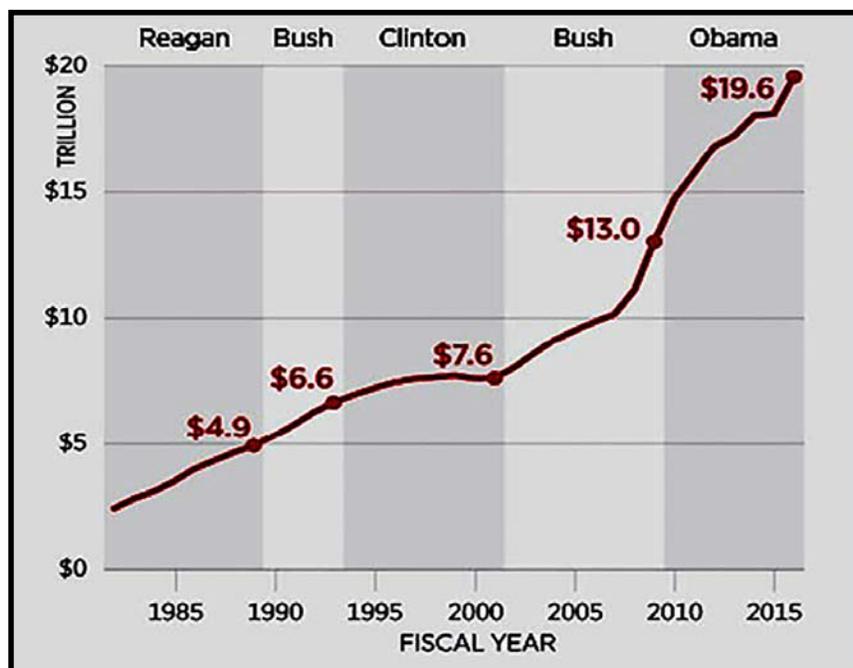
situándola en menos de 6 billones de dólares.

Posteriormente, la Deuda Pública norteamericana alcanzará un máximo histórico de 12 billones, al final de la presidencia de George W. Bush, fruto de sus continuados y abultados déficits fiscales.

La Administración de Barack Obama (2008-2016) y el manejo de la Deuda Pública

En el 2008, Barak Obama asume la presidencia de los EE.UU. En 2009, la deuda nacional del país era de 10.6 billones de dólares. En el año 2015 ascendía a 18.5 billones de dólares. Ese mismo año fue aprobado

Tabla 4. Crecimiento de la Deuda Pública en EE.UU.



Fuente: Heritage Foundation.

un nuevo plan presupuestario que permitió al Tesoro aumentar esta cantidad hasta 20 billones de dólares para el año 2017.⁶

De hecho, durante la presidencia de Obama no solo se han vendido el mayor número de obligaciones del Estado por intereses más bajos, sino también ha sido el período que ha dejado la mayor deuda pública (Ver Tabla 4).

Obama asume el poder con una constante que han tenido la mayoría de los candidatos presidenciales: la dependencia del gran capital. Fue heredero de la administración Bush, en la cual el componente de la deuda se vinculaba con la cruzada contra el terrorismo y los intereses de los grandes polos de poder del conglomerado militar industrial. Independiente de todas las promesas hechas por Obama, en su campaña electoral, nada relacionado con este tema fue cumplido.

En defensa de Obama podemos decir que asume la presidencia en medio de la peor crisis financiera que viviera EE.UU. desde la Gran Depresión, y muchas de las alternativas para salir de ella se evaluaron sobre la base de programas de flexibilización cuantitativa, que asumía la monetización de la economía, con un elevado costo de la finanza pública.

En resumen, la deuda pública de EE.UU. durante la presidencia de

Barak Obama ha aumentado en un 80%, alcanzando los 19 billones de dólares en el 2016. La relación Deuda / PIB de EE.UU. ya superó el 100%.

La Administración de Barack Obama (2008-2016) y el manejo de la especulación financiera

Cuando Barak Obama asume al poder lo hace con el fantasma de la recesión económica e inmerso en una de las crisis más profundas de la historia. Esta crisis, como ya se explicó, tuvo su desencadenante en el sector inmobiliario. Sus orígenes se remontan a la economía real, pero para la clase política, la culpable real era la especulación y la financiarización de los mercados.

La respuesta política de Obama a esto fue la aprobación de la Ley Dodd-Frank o Reform and Consumer Protection Act.⁷ Sobre la misma es necesario realizar ciertas aclaraciones.

Su aprobación -21 de julio del 2010, tres años después que estalla la crisis- representa un nuevo marco regulatorio financiero. Entre sus aspectos más importantes se destaca:

1. Desarrollo de normas concretas sobre comercio de derivados, además de definir parámetros para las agencias calificadoras de riesgo y revelar información sobre Bonos de los ejecutivos;

⁶ David Boyer: «\$20 trillion man: National debt nearly doubles during Obama presidency», *The Washington Post*, Sunday, November 1, 2015. En: <http://www.washingtontimes.com/news/2015/nov/1/obama-presidency-to-end-with-20-trillion-national-/>.

⁷ Texto completo disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ203/pdf/PLAW-111publ203.pdf>.

2. Creación de un Consejo de Supervisión de Estabilidad Financiera integrado por 10 miembros y facultado para monitorear y dirigir los riesgos de estabilidad financiera;
3. Obliga que los contratos Swaps que se negociaban privadamente tengan ahora que ser negociados en bolsas;
4. Implementa el paso de las transacciones *over the counter* a las Cámaras de Compensación, lo que permitirá a los reguladores monitorear posiciones y precios;
5. Prohíbe que los Swaps se comercialicen por teléfono y exige que los contratos sean claros y se registren;
6. Establece una agencia de protección del consumidor (como una oficina dentro de la FED pero independiente de esta);
7. Limita la actividad de inversión de los bancos por cuenta propia;
8. Obliga a una mayor transparencia en las transacciones con derivados, y
9. Facilita la capacidad de los reguladores de tomar el control y liquidar las entidades financieras con problemas cuya quiebra amenazaría la estabilidad del sistema, recayendo las pérdidas sobre los accionistas y acreedores no asegurados.

Cuando se aprobó la Dodd-Frank tenía 848 páginas. De acuerdo al despacho de abogados financiero

Davis Polk,⁸ en julio de 2012 se añadieron 8 843 páginas de reglas, que representaba solo el 30% de las reglas que se iban a escribir. El estimado del tamaño final de la Ley es de 30 000 páginas.

La Ley de Reforma a Wall Street y Protección al Consumidor, como se llama oficialmente la ley Dodd-Frank, fue el proyecto de ley más largo jamás aprobado por el gobierno estadounidense.

En la primera votación en la Cámara de Representantes, no hubo ningún republicano que votara a favor. En la votación final de la Cámara de Representantes, el voto fue de 237 a 192, donde tres republicanos se unieron al voto a favor y solo 19 demócratas votaron en contra. En el voto final del Senado se unieron 3 republicanos a los 55 demócratas y los dos independientes para aprobar el proyecto de ley que después se promulgó como ley por el Presidente Obama el 21 de julio de 2010.

En síntesis, se trata de un conjunto de normas técnicas que no van al fondo del problema ni cortan de raíz las causas que generaron la crisis. Su propósito estuvo más bien dirigido a un control de daño político y a remediar los excesos más escandalosos de la desregulación financiera.

No contempló medidas de ayuda o asistencia a las personas que se arruinaron y perdieron sus viviendas, ni tampoco emitió prohibiciones

⁸ Davis Polk: «Two years of Dodd-Frank», July 18, 2012. En: https://www.davispolk.com/files/july2012_df_infographic.pdf.

o controles que implicaran una total reevaluación de las reglas que rigen el mercado de valores. Por el contrario, lo dispuesto en la ley garantiza que Wall Street preserve el margen de maniobra suficiente para continuar desarrollando la especulación financiera y la redistribución millonaria de sus utilidades.

Otro aspecto que se puede cuestionar es que no se ataca el problema de los estímulos generados por los rescates de entidades bancarias que, junto con la responsabilidad limitada, inducen a los accionistas a sentirse protegidos ante eventuales problemas de solvencia y desvincularse del contenido social.

En suma, lo que la Ley hace son dos cosas: limita parcialmente la actividad especulativa de los bancos, pero no la elimina; e impone incrementos de capital considerable, estableciendo una relación ordenada entre operaciones de especulación financiera y respaldo patrimonial.

Un ejemplo de la intención que se tiene con la norma es que la administración Obama propuso un impuesto sobre el pasivo de la banca financiado en los mercados mayoristas del 0,15%, sin embargo, este impuesto no se incluyó en la versión final de la norma.

No debemos olvidar que la regulación bancaria tiene un importante componente de economía política.

No obstante la puesta en vigor de esta legislación, en el 2010, el sector de los servicios financieros representó

el 8,5 por ciento del PIB de los Estados Unidos; de ese porcentaje, el 47 por ciento correspondió a la actividad bancaria, el 33 por ciento a los seguros, y el 16 por ciento al comercio de valores.⁹

La Administración de Barak Obama (2008-2016) y el manejo del desempleo

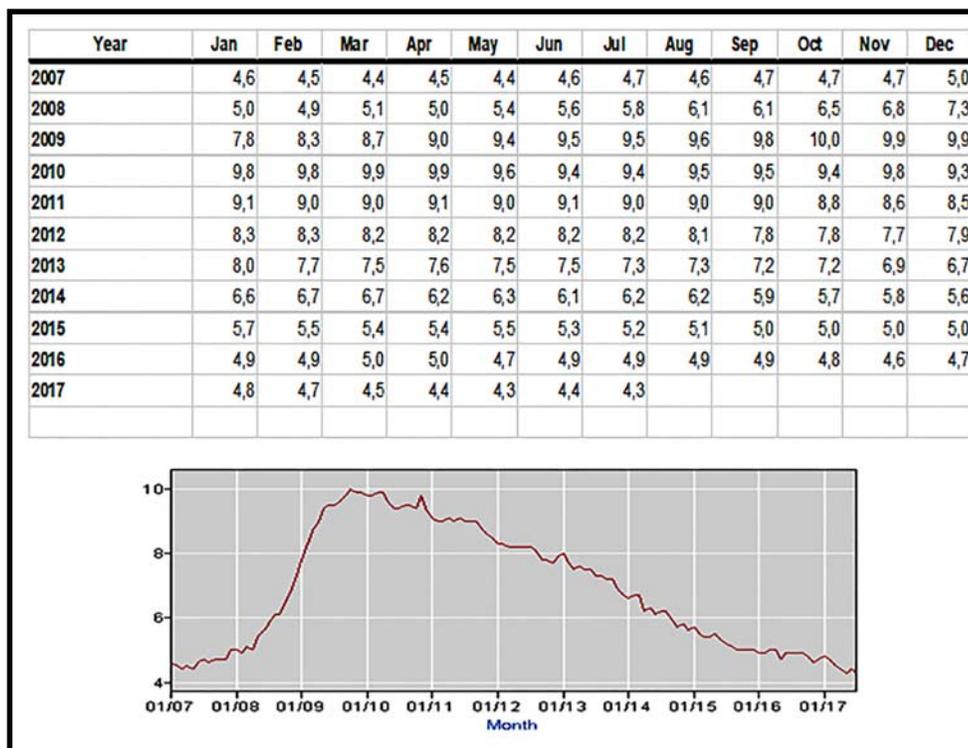
Cuando Obama asume la presidencia en el 2008, la tasa de desempleo se encontraba en un 5.0% anual, llegando a elevarse en el 2010 a 9.9% anual, a la más alta desde el año 1982. (Véase Tabla 5).

A partir del 2010, debido a una serie de políticas aplicadas en el sector empresarial, esta tasa pudo reducirse a 4.3% anual en julio del 2017.

Esta recuperación se debió en buena parte a la política seguida respecto a la inversión extranjera. Los Estados Unidos son el mayor receptor mundial de inversiones extranjeras directas (IED), que alcanzaron un total de 228 000 millones de dólares EE.UU. en 2011. En lo que respecta a la política de inversiones, tras varios años de examen los Estados Unidos finalizaron un nuevo modelo de tratado bilateral de inversiones, con disposiciones pormenorizadas para promover o facilitar el flujo de inversiones, y, en junio de 2011, establecieron el programa SelectUSA en el marco del cual adoptaron nuevas medidas para facilitar y atraer las IED en el país, mediante la creación,

⁹ Véase: www.wto.org.

Tabla 5. Comportamiento de la tasa de desempleo en EE.UU.
(2007-2017)



Fuente: <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000>.

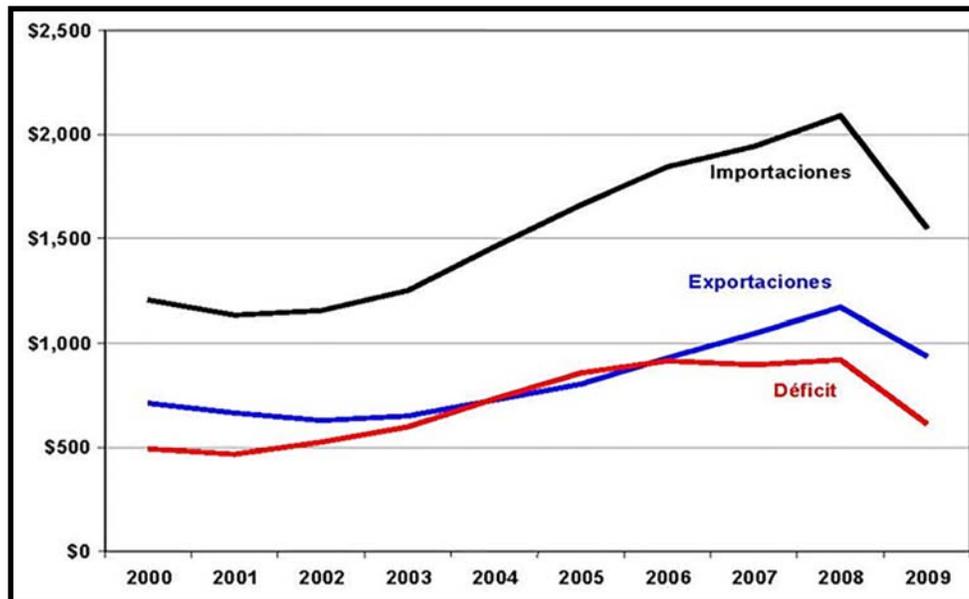
por iniciativa del Gobierno, del primer órgano centralizado de promoción de las inversiones.

La Administración de Barak Obama (2008-2016) y el manejo de la política comercial

Lo más importante acontecido en la administración Obama relacionado con su política comercial fue la aprobación legislativa de tres acuerdos de libre comercio y la prórroga de dos programas de preferencias que habían caducado –el Sistema

Generalizado de Preferencias y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA)–. A esto se le agrega una serie de medidas para concluir el acuerdo comercial regional de Asociación Transpacífica y para lograr unas relaciones comerciales permanentes y normales con Rusia.

De acuerdo a la política seguida por esa administración, el comercio preferencial representa un porcentaje importante y cada vez mayor del comercio de los Estados Unidos (Véase tabla 6).

Tabla 6. Volumen de comercio de EE.UU. con el mundo (2000-2009)

*En miles de millones de dólares.

Fuente: SELA.

No obstante, según un informe del SELA, el presidente Obama ha dedicado menos tiempo a la política comercial que sus predecesores, al menos en su etapa inicial de mandato. El historial sugiere que la política comercial, en los primeros años de mandato de Obama, representa una prioridad más baja que para cualquier otro mandatario de ese país en la historia.¹⁰

Más adelante, en su discurso político Barack Obama, abogó por la importancia para la economía estadounidense de los acuerdos comerciales, bajo la premisa de que si EE.UU. no

fija las nuevas reglas del comercio para el siglo XXI, China, lo hará en su lugar. De hecho, el gobierno de Obama, a partir del 2012, incluyó la liberación comercial multilateral como parte de su programa de recuperación económica. Al dejar la Casa Blanca Obama dejó activos 14 acuerdos de libre comercio con 20 países y cerca de la mitad de su exportación de bienes se produce bajo este paraguas. Esto ha sido duramente criticado por Trump como desequilibrado y poco ventajoso para EE.UU. y que, por tanto, se debe redefinir y renegociar.

¹⁰ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe: *Política comercial de EE.UU. en el gobierno de Obama: Implicaciones para los Estados Miembros del SEL*, Caracas, marzo 2010. En: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/13221a08.pdf>.

La Administración de Donald Trump y el manejo de la Política energética

Mientras que con el expresidente Barack Obama la lucha contra el cambio climático era una prioridad, el advenimiento de la nueva administración republicana ha modificado dicho orden en favor de las ganancias de corto plazo de las empresas estadounidenses y en detrimento de la seguridad ambiental del planeta.

Bajo la perspectiva de negocios del presidente Trump, la regulación es vista como un costo y como una carga, un obstáculo a eliminar, por lo que propone cambios en los diseños de política energética; la considera una barrera a la producción de energía, lo que llevará a dar marcha atrás a los compromisos internacionales –el Acuerdo Climático de París– y nacionales en esta materia, ya que Estados Unidos se había comprometido a reducir entre un 26 y un 28 por ciento sus emisiones para 2015.

Las convicciones de Trump no tienen en este campo una base estrictamente científica. Más aún en su plataforma oficial, los republicanos argumentan que no se ha probado científicamente la existencia del cambio climático. Por ello, durante su contienda presidencial, Trump expresó que el cambio climático era un «engaño» perpetrado por China, para hacer que los Estados Unidos no fuesen competitivos.

La política internacional en el campo energético de la actual administración

es resultado de la «revolución energética», que constituye el factor de impulso para el mantenimiento del poder y su vocación competitiva frente a potencias rivales. En este contexto, destacan los reacomodos geopolíticos de Estados Unidos que constituyen un giro de 180 grados respecto a su política exterior y no solo al de la administración de Obama, incluso desde la Guerra Fría.

Una ruptura del paradigma anterior lo constituye el acercamiento a Rusia, enemigo histórico de EE.UU. y sus aliados, con el que ahora se vislumbra la posibilidad de cooperación económica. Por lo anterior, encuentra a cada paso numerosos obstáculos resultantes de las propias inercias y creencias enquistadas en Estados Unidos.

La nueva geoestrategia, con Donald Trump, de cierta forma, reconoce que Washington ya no puede imponer su hegemonía en todo el mundo, ya no es el poder imperial global; aunque sigue siendo una potencia política, económica y militar. La unipolaridad prevaleciente después de la caída de la ex Unión Soviética, está llegando a su fin ante el surgimiento de China y de Rusia como potencias, que ocurre a la par de una debilitada Europa. La administración republicana empieza a reconocer un mundo multipolar como la nueva realidad del sistema internacional.

De allí el acercamiento a Rusia,¹¹ lo cual refleja el reconocimiento de

¹¹ Con las naciones menos poderosas, la geoestrategia sugerida por Zbigniew Brzezinski.

China como su verdadero rival. Por ello, al extender la mano a Rusia buscaría fracturar la alianza que esta tiene con China, que representa un serio desafío en términos de poder para los Estados Unidos. Esta coalición tuvo su concreción en un acuerdo de cooperación para la venta de gas ruso a China con importancia geopolítica y económica –además, la transacción será en yuanes y no en dólares–.

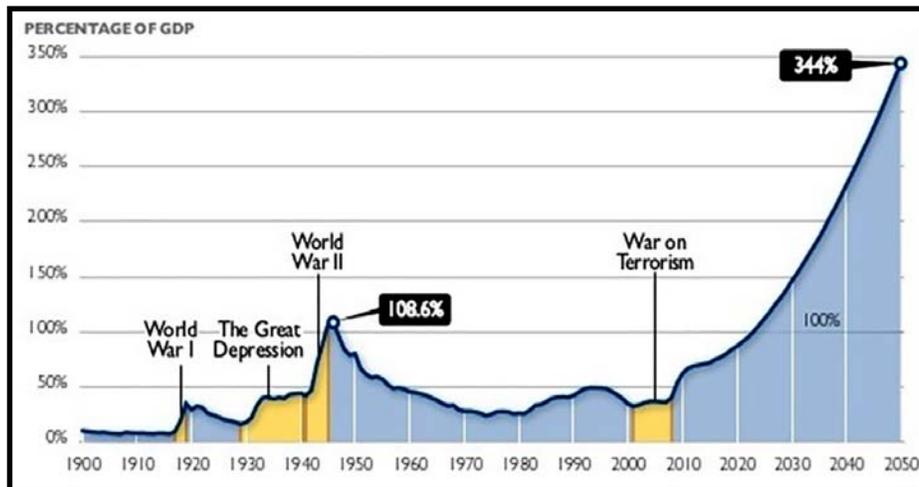
Por otra parte, el desdén de la administración de Trump hacia México no ha alterado la prioridad para las élites de ninguno de los dos países, con el fin de continuar el proyecto de integración profunda en materia de energía en América del Norte.¹²

La Administración de Donald Trump y el manejo de la Deuda Pública

Una de las premisas más anunciadas de Donald Trump en su campaña electoral fue la de aplicar una política impositiva restrictiva llevando a cabo una reforma fiscal en Estados Unidos que supondrá los mayores recortes de impuestos desde el mandato de Ronald Reagan. No obstante estas pretensiones, le será muy difícil lidiar con esto.

Las proyecciones de la Oficina de presupuesto del Congreso estiman que, bajo las condiciones actuales, la deuda aumentará al 86% del PIB para el 2026, 106% para 2035 y 141% para el 2046. Si se continúa esta tendencia, las consecuencias

Tabla 7. Cálculo del crecimiento exponencial de la deuda en EE.UU.



Fuente: Heritage Foundation.

¹² Para ampliar sobre el gobierno de Trump y la política energética, consúltese: Rosío Vargas: «Cambios Paradigmáticos en la Política Energética de Donald Trump», *Revista Petroquímex*, año 14, no. 86, marzo-abril, 2017, pp. 59-64.

incluyen intereses bancarios más altos, lento crecimiento económico y una mayor probabilidad de una crisis fiscal.¹³

En este estudio, realizado en el 2011 por la Heritage Foundation, se previó un crecimiento exponencial de la deuda, la única diferencia hasta el momento es que dicho estudio previó que la misma alcanzaría la relación Deuda / PIB al 100% en el 2022. Ya esta fue alcanzada en el 2016 y en el 2017 se encuentra en un 108%.

La reforma fiscal que Trump pretende implantar es bastante amplia, ella incluye, entre otros aspectos:

1. Un impuesto de sociedades donde la parte superior marginal del impuesto se reduciría a una tasa del 15%, desde el 35% que se mantiene en la actualidad, según la propuesta de Trump.
2. Moratoria fiscal para las empresas que repatrien sus beneficios realizadas en el extranjero a una tasa del 10%. Se espera que estos cambios generen incentivos de acumular dinero en efectivo en el extranjero, y para cambiar las bases tributarias de otros países a través de las inversiones.
3. Aumento de la inversión en infraestructura. Su proyecto más notable es el muro que ha prometido construir a lo largo de la frontera con México. El 25 de enero Trump ordenó la construcción «inmediata»

del muro. A pesar de que, en primer lugar, se estimó que costaría entre 5.000 y 10.000 millones, las estimaciones independientes valoran el proyecto en 25.000 millones de dólares.

En el resto de proyectos de infraestructura nos encontramos en inversiones en los sistemas de la red eléctrica y de telecomunicaciones, así como reparaciones y mejoras a carreteras, puentes, puertos, aeropuertos y oleoductos. Todo ello se ha valorado en un billón de dólares en inversión en infraestructura en los próximos diez años.

El problema de la reforma fiscal por la que aboga Trump, radica en que bajo las condiciones de la economía norteamericana y las condiciones internacionales, no es sostenible para el equilibrio presupuestario de las cuentas públicas estadounidenses, pues la contrapartida de reducción de gasto público sería la reducción del aparato administrativo, recortes en varias esferas, como es el caso de la esfera militar, reducción en el aparato burocrático, eliminación de los gastos superfluos y mejora recaudatoria en los ingresos, lo que no es especialmente específico dado el fuerte ajuste de ingresos.

Además, esto no es compatible con la filosofía política de gran parte de su administración.

La previsión actual es que la cantidad de los gastos que superen los

¹³ Heritage Foundation: *2011 Budget Chart Book. The Federal Budget in pictures*. En: www.slideshare.net/theheritagefoundation/2011-budget-chart-book.

ingresos del gobierno de Donald Trump, sea de 559 000 millones de dólares en el año fiscal 2017 (termina el 30 de septiembre), en comparación con 587 000 millones un año antes, y aun inferiores en el año 2018 a que el déficit sería de 487.000 millones de dólares.¹⁴

Una de las publicaciones más recientes elaborada por la institución financiera Goldman Sachs, prevé que en todos los años se vaya incrementando el nivel de déficit público de Estados Unidos. En el ejercicio fiscal de 2017 sería de 650 000 millones de dólares, mientras que en el año 2020 superaría el billón de dólares.

La Administración de Donald Trump y el manejo de la especulación financiera

Se puede decir que ningún presidente de EE.UU. de la historia moderna ha promovido como Donald Trump la reducción de las regulaciones. No solamente las regulaciones en la esfera de los negocios y por ende en lo relativo a la bolsa y la especulación, sino también las regulaciones extensivas al cambio climático y la política de salud. Por tanto, estamos en presencia de un presidente ultra neoliberal.

Desde que Trump asumió el poder, el 20 de enero del 2017, ha ejercido

sus poderes presidenciales para eliminar varias regulaciones, entre ellas, las relativas a la supervisión de los grandes bancos y conglomerados financieros.

El motivo expuesto ha sido «el ahogamiento» en que la administración de Obama dejó a la economía norteamericana. Según Trump liberar a los negocios estadounidenses de estas cargas es una de las formas en que se podrá alcanzar su objetivo de un crecimiento del 3% para el 2021.

Esta política no es más que la expresión concreta de su filosofía política empresarial, seguida también por su gabinete, el cual asume la dirigencia de la política norteamericana como una Junta Directiva de un conglomerado industrial, con objetivos bien definidos: incrementar la tasa de ganancia a toda costa.

Para que se tenga una idea de los intereses que persigue la élite política en el poder, se calcula que la fortuna neta a la que asciende el gabinete nombrado por Donald Trump, ascendente a 4.5 billones de dólares, duplicando la cifra que alcanzaba el gabinete nombrado por Obama, el cual sumaba 2.75 billones de dólares.¹⁵

El desarrollo a futuro de las condiciones para que se produzca una nueva crisis dependerá en gran

¹⁴ Congressional Budget Office

¹⁵ Para que se tenga una idea de la fortuna que suman algunos miembros del gabinete de Trump, téngase presente que: Wilbur Ross, Secretario de Comercio suma una fortuna personal de \$2.5 Billones, Betsy Devos, Secretaria de Educación suma una fortuna personal de \$1.5 Billones, Rex Tillerson, Secretario de Estado suma una fortuna personal de \$325 Millones. Véase: Jon Meachan: «Do Business leaders make good presidents», *Time*, January 19, 2017. En: <http://time.com/4640173/business-leaders-good-presidents/>.

medida de las decisiones que se adopten en la política financiera. Hay dos elementos que nos ilustran: El primero de ellos es el proceso paulatino –ya iniciado– de la desregulación en materia financiera, donde todo indica a pensar, siguiendo la lógica de los acontecimientos, que se continúen realizando acciones tendentes a la desregulación de los mercados.

El otro elemento se encuentra vinculado a la política financiera: la política monetaria. En estos momentos se está llevando a cabo un debate relativo a la tasa de interés de la Reserva Federal. Hay quienes proponen mantener las tasas de interés a los niveles actuales, partidarios de esta medida es la Reserva Federal, con Janet Yellen al frente, y hay quienes pretenden comenzar una política expansionista, subiendo las tasas de interés.

De ello dependerán en gran medida varios elementos claves de la macroeconomía.

La Administración de Donald Trump y el manejo del desempleo

En una reunión en la Casa Blanca con ejecutivos de más de una veintena de grandes fabricantes estadounidenses, en febrero pasado, el presidente Donald Trump declaró: «Las políticas de mi Administración y la reforma normativa, la reforma tributaria y las políticas comerciales devolverán una parte importante de

empleos manufactureros a nuestro país».¹⁶

No obstante que algunas cifras señalan una mejoría en los niveles de empleo, desde enero a la fecha, se estima que detrás de esto hay una baja tasa de participación en el mercado laboral y un alto porcentaje de estadounidenses que trabaja en puestos de tiempo parcial, con salarios bajos.

Según los expertos, parece que Trump no ha contado con tres retos clave para el mercado laboral estadounidense: el estímulo de la participación, el aumento de la productividad y la mejora de la calidad del empleo.

Según un informe emitido por la Oficina Ejecutiva del Presidente de EE.UU., la tasa de hombres en edad de máximo rendimiento (entre 25 y 54 años) en activo ha bajado del 98% en 1954 al 88% en junio de 2016. Un problema para el que la institución propone mayor flexibilidad laboral y fiscal, inversión en infraestructuras y la creación de nuevos puestos de trabajo no cualificados.

Aunque, a primera vista, las propuestas concordarían con las políticas avanzadas por Trump, esto no podría combinarse con el proteccionismo de su política comercial. Ante un mercado cerrado en sí mismo como el propuesto por Trump, el incremento de la producción en EE.UU. con pleno empleo puede ir a parar directamente a la inflación.

¹⁶ En: http://www.eluniversal.com/noticias/internacional/trump-centrara-politicas-para-devolver-empleos-eeuu_641157.

La Administración de Donald Trump y el manejo de la política comercial

El presidente recién electo de Estados Unidos, Donald Trump, retiró a EE.UU. del Acuerdo de Asociación Transpacífico tan pronto como asumió la jefatura de la Casa Blanca. A cambio, el líder republicano, que calificó el acuerdo como un «desastre potencial» para el país, se muestra partidario de negociar «acuerdos bilaterales justos de comercio» que generen empleo e industria en el país.

En los discursos de Trump, se ha incluido la amenaza de imponer aranceles de hasta el 45% a los productos chinos, lo que genera muchas preocupaciones para ese país, que se ha beneficiado enormemente de esta relación comercial y que vende más productos a Estados Unidos que cualquier otro. De hecho, durante el año 2016, las exportaciones chinas al mercado estadounidense alcanzaron un valor de 478 mil millones de dólares.¹⁷

De materializarse todas las amenazas hechas por el presidente Trump, las tensiones comerciales seguramente aumentarán, con la guerra comercial como un posible escenario.

En resumen, esas normas proteccionistas podrán fortalecer a la mayor economía del mundo en el corto

plazo, sin embargo, también pueden amenazar la estabilidad global. El propio Obama ha manifestado¹⁸ que con la presidencia de Trump podrán aumentar las tensiones de las relaciones comerciales en el mundo.

Todo parece indicar que con Trump cambia la estrategia de EE.UU. contra sus aliados y adversarios. EE.UU. ha demostrado ser un aliado desleal con Japón y la Unión Europea. Y ahora se inicia una política de nuevos Tratados bilaterales nación a nación como si las agrupaciones regionales fueran a debilitarse y a desaparecer.

En cuestiones relativas a la política comercial de la Administración de Donald Trump, podemos definir las directrices de esta nueva administración, en materia comercial, como sigue:

1. Cuestionamiento del marco legal instituido en EE.UU. sobre comercio internacional, fundamentalmente en el desarrollo de sus cadenas globales de suministro.
2. Renegociación y eventual retirada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).
3. Retirada de EE.UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.
4. Endurecimiento de medidas comerciales (antidumping y compensatorias).

¹⁷ BBC Mundo: «Estados Unidos y China firman acuerdo comercial: cómo es y qué ganan los dos mayores economías del mundo». Publicado el 12 de mayo de 2017. Consultado el 6 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39897388>.

¹⁸ Principalmente en discursos y entrevistas cuando asistió a la Cumbre de la APEC en Perú, y en el encuentro con jóvenes en la Pontificia Universidad Católica de Lima.

La política de Trump supone un giro hacia el proteccionismo que puede generar una reacción similar en el resto de países, pudiendo llegar a provocar una guerra comercial cuyo efecto inmediato sería un aumento de los precios en todos los países y una reducción de los puestos de trabajo a nivel global.

Por otra parte, en el mismo sentido, el premio Nobel de Economía estadounidense Joseph Stiglitz plantea que el abandono de los acuerdos de comercio puede llevar a una caída de las exportaciones de EE.UU. que reducirían el PIB global y el estadounidense.

Los planteamientos proteccionistas pueden resultar dañinos, las restricciones al comercio provocarían que, por efecto contagio, disminuirían las exportaciones de EE.UU. hacia otros países con la consabida pérdida de puestos de trabajo que acarrearía un encarecimiento de las importaciones que afectaría a las rentas más bajas.

Además, como efecto paralelo, la salida de EE.UU. de los tratados comerciales puede perjudicar las perspectivas de otros países, pero a la vez podría favorecer las posiciones de otros países como China.

Breves conclusiones:

- El gran capital ha tenido en Obama y Trump dos excelentes representantes; y, por tanto, hay en ellos coincidencias y divergencias. *Ambos han estado dispuestos a manejar*

la especulación, lo mismo en la economía real, que en la financiera.

- En la economía real, el manejo de la política energética es un buen ejemplo. El cambio tecnológico que ha significado la extracción de petróleo de esquistos con la tecnología de fractura hidráulica, iniciado bajo la administración de Obama, ha sido bien acogido por Donald Trump: ambos concuerdan en *el dumping de precios del petróleo que ello ha provocado a escala mundial.*
- En la economía financiera, Donald Trump resulta algo más especulativo que Obama, al manifestarse en forma mucho más radical contra las regulaciones fiscales y monetarias que desestimen la inversión del gran capital.
- Ambos presidentes han sido eclécticos en sus políticas económicas: en la esfera financiera, Obama intentó aplicar algunas reformas regulatorias anticrisis a la manera keynesiana (contra las cuales ahora se manifiesta Trump).
- Pero ambos presidentes, con discursos retóricos diferentes, son buenos representantes del Complejo Militar Industrial; y promotores de seguir incrementando la deuda pública.
- En la esfera fiscal, Trump se manifiesta a favor del gasto público en infraestructuras con efecto multiplicador contra el desempleo; mientras Obama promovió la inversión extranjera directa en los EE.UU. para promover las medidas contra el desempleo.

- En la esfera comercial, Trump es eminentemente proteccionista y promotor de previsibles guerras comerciales a escala mundial. Obama promovió los megaa-cuerdos, tales como el TPP, el TLCAN y el Acuerdo Transatlántico.

Bibliografía adicional:

Ben S. Bernanke: *América Latina en la geopolítica imperial*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014.

Ben S. Bernanke: *The courage to act. A Memoir of a Crisis and Its Aftermath*, Edition Penguin Group, New York, 2014.

Olivier Blanchard: «The financial crisis: Initial conditions, basic mechanisms, and appropriate policies», Munich lecture, november 2008.

Francisco Cobarrubia y Jourdy James: *Dólar y Hegemonía. ¿Un orden monetario en el siglo XXI?*, La Habana, Ediciones Ciencias Sociales, 2009.

David Greenlaw, Jan Hatzius, Anil K. Kashyap y Hyun Song Shin: «Leveraged losses: lessons from the mortgage market meltdown», *U.S. Monetary Policy Forum Report*, N° 2, U.S. Monetary Policy Forum, Chicago, 2008. En: www.chicagofed.org.

Alan Greenspan: *The Age of Turbulence. Adventures in a new world*, Edition Penguin Group, New York, 2007.

Louis Hartz: *The Liberal Tradition in America*, Edition Harvest Books, New York, 1955.

Jan Hatzius: «Beyond leveraged losses: the balance sheet effects of the home price downturn», *Brookings papers on Economic activity*, no. 2, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2008. En: www.brookings.edu.

Jorge Hernández Martínez (coord.): *Los Estados Unidos y la lógica del imperialismo. Una visión crítica*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

Richard Hofstadter: *The American Political Tradition and the men who made it*, Edition Vintage Books, Boston, 1989; Henry Kissinger: *Política Exterior Americana*, Editores Plaza & Janes S.A., Barcelona, 1971.

Henry Kissinger: *Years of Renewal*, Simon & Schuster Edition, New York, 2010.

Paul Krugman: «The Return of Depresión Economics and the Crisis of 2008», W.W. Norton & Company, New York, London, 2010.

Vladimir I. Lenin: *El Imperialismo fase superior del capitalismo*, Editorial Pueblo y Educación, 1979.

Ernesto Molina Molina: *La Teoría General de Keynes. Apreciación crítica a la luz de la crisis actual*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

Karl Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 2016.

Kari Polanyi Levitt: *De la gran transformación a la gran financiarización*, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 2016.

José Luis Rodríguez: *Reflexiones sobre la crisis y la economía internacional actual*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2011.

Paul Samuelson y William D. Nordhaus: *Curso de Economía Moderna*, Editorial Interamericana de España S.A.U. Madrid, 2002.

Francisco Soberón: *Finanzas Internacionales y Crisis Global*, Editorial José Martí, La Habana, 2009.

Francisco Soberón: *Oro, dólar e imperio*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2010;

Francisco Soberón: *El laberinto monetario global*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012;

Francisco Soberón: *Diccionario de términos e instituciones del sistema financiero internacional*, Editorial Ciencias Sociales, 2015;

Francisco Soberón: *El sistema financiero de los Estados Unidos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2016.

Itzhak Swary y Barry Topf: *La desregulación financiera global. La banca comercial en la encrucijada*, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Jan Tinbergen: *Política económica, principios y formulación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

Daniel Titelman, Esteban Pérez-Caldentey y Ramón Pineda: *¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina*, Revista CEPAL, no. 98, agosto 2009.

Luciano Vasapollo y Joaquín Arriola: *Crisis o Big Bang. La crisis sistémica del capital ¿Qué, ¿cómo y para quién?*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.

Roberto Zahler y otros: *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Santiago de Chile, 1986.

Peter Baker: «Trump firma la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico», *The New York Time*, 23 de enero de 2017. En: www.nytimes.com/es/2017/01/23/trump-salida-estados-unidos-tpa-acuerdo-transpacifico/?mcubz=0. Consultado el 28 de agosto del 2017.

Donna Borak: «Trump signs orders that take aim at Dodd-Frank». *CNN Money*, April 21, 2017, 4:56 PM ET. En: <http://money.cnn.com/2017/04/21/news/trump-executive-order-taxes/index.html>. Consultado el 28 de agosto del 2017.

Ed Crooks: «La política climática de Trump no generará más empleo», *El Cronista*, 2 de junio de 2017. En: www.cronista.com/financiertimes/La-politica-climatica-de-Trump-no-generara-mas-empleo-20170602-0053.html. Consultado el 27 de agosto de 2017.

Mundo Hispánico: «Política migratoria de Trump pone en peligro su meta de empleo», *Mundo Hispánico*, 2017. En: www.mundohispanico.com/dinero/politica-migratoria-de-trump-pone-en-peligro-su-meta-de-empleo. Consultado el 27 de agosto del 2017.

El Universal: «Trump centrará políticas para “devolver” empleos a EEUU», *El Universal*, 2017. Disponible en: http://www.eluniversal.com/noticias/internacional/trump-centrara-politicas-para-devolver-empleos-eeuu_641157. Consultado el 27 de agosto del 2017.

Barry Eichengreen: «Trump Before Trump», Jan 12, 2017, *Project Syndicate*, 2017. En: www.project-syndicate.org/commentary/trump-political-forebear-enoch-powell-by-barry-eichengreen-2017-01?barrier=accessreg. Consultado el 25 de agosto del 2017.

Joan Faus: «Trump fija sus prioridades: empleo, inmigración y sanidad», *El País*, 10 NOV 2016 - 23:47 CET. En: https://elpais.com/internacional/2016/11/10/estados_unidos/1478816433_899498.html. Consultado el 25 de agosto del 2017.

Martin Feldstein: «Tax Reform and Budget Deficits in America», *Project Syndicate*, Aug 29, 2017. En: www.project-syndicate.org/commentary/us-tax-reform-and-budget-deficits-by-martin-feldstein-2017-08. Consultado el 19 de agosto del 2017.

Rob Nichols: «Bank Deregulation», Opinion Pages, *The New York Time*, July 21, 2017 En: www.nytimes.com/2017/07/21/opinion/bank-deregulation.html. Consultado el 22 de agosto del 2017.

Peggy Gale: «Weakening Dodd-Frank», Opinion Pages, *The New York Time*, July 9, 2017. En: www.nytimes.com/2017/07/09/opinion/weakening-dodd-frank.html. Consultado el 19 de agosto del 2017.

Michael Spence: «The Global Economy's New Rule-Maker», *Project Syndicate*, Aug 29, 2017. En: www.project-syndicate.org/commentary/china-in-the-global-economy-by-michael-spence-2017-08. Consultado el 22 de agosto del 2017.

Joseph E. Stiglitz: «The age of Trump», *Project Syndicate*, Jan 10, 2017. En: www.project-syndicate.org/onpoint/the-age-of-trump-by-joseph-e-stiglitz-2017-01. Consultado el 22 de agosto del 2017.

Anotaciones para el análisis de la Política de Rebalance hacia la región Asia Oceanía de la Administración Obama y la era Trump

Pedro Monzón Barata

monzon@cubarte.cult.cu

Máster en Estudios de Asia y África.
Investigador Auxiliar del CIPI.

Resumen: El presente trabajo realiza un análisis comparativo de las políticas exteriores de las Administraciones de los presidentes de EE.UU. Barack Obama y Donald Trump.

El estudio establece similitudes y diferencias entre ambas políticas. La política de Obama descansaba en un diseño complejo de poder inteligente. Trump se ha inclinado más hacia posiciones duras, de fuerza y militares. En un primer periodo no contó con el grado de definición y organicidad del rebalance de Obama, pero se aprobó finalmente, a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre 2017, aunque la impredecibilidad continúa.

Para la política exterior de ambas administraciones, China representa un antagonista fundamental.

Palabras clave: Barack Obama, Donald Trump, Estados Unidos, China, Política Exterior, Seguridad nacional, Diplomacia suave, Diplomacia dura, Poder inteligente, Medio Oriente, Asia y Oceanía.

Abstract: The present study presents a comparative analysis between foreign

policies of Presidents Barack Obama and Donald Trump.

This study establishes similarities and differences between both policies. Obama's foreign policy was designed as a combination of policies within the framework of the so-called smart power. Trump has been more inclined towards hard policies that rely on the use of force and military supremacy. In the first stage of his government his policies didn't appear with the definition and organic structuring of Obama's rebalance, but his position was finally sanctioned through the National Security Strategy of his administration in December 2017, even when, knowing his personality, difficulties to predict what would certainly happen still continues.

To the foreign policies of both administrations, China represents a fundamental antagonist.

Keywords: *Barack Obama, Donald Trump, United States, China, Foreign policy, National Security, Soft diplomacy, Hard diplomacy, Intelligent power, Middle East, Asia and Oceania.*

El presente trabajo persigue aportar, sintéticamente, elementos que permitan hacer un análisis comparativo entre la estrategia del rebalance o *pivot* diseñada por la Administración Obama y la de la Administración de Donald Trump para la región.

En términos muy generales, el rebalance de la política de los EE.UU. durante la Administración Obama se propuso un cambio estratégico de orientación de la política exterior del país, desde la priorización de los conflictos en otras partes del planeta, esencialmente el Medio Oriente –donde se concentró a partir de la llamada guerra contra el terrorismo– hacia la región Asia-Oceanía. Este cambio consistió en un incremento de la magnitud de la presencia de EE.UU. en la región en todos los terrenos, incluyendo el militar, cuyo objetivo era garantizar el predominio hegemónico. Se plasmó en reiterantes declaraciones oficiales de la Jefa del Departamento de Estado, otros funcionarios del gobierno, y del propio Presidente Obama y se expresó finalmente en la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. de febrero de 2015.

La política de la Administración Trump comparte las mismas condicionantes que el rebalance y tiene el igual propósito estratégico de predominio, pero esta matizada por rasgos que la distinguen. Reconoce la importancia económica y política de la región, y ha ampliado el alcance de la estrategia para cubrir toda el área Indo-pacífica, pero no especifica la necesidad de su priorización en relación con otras áreas geográficas.¹ Se ha expresado mediante declaraciones

¹ «(...) la región Indo-pacífica representa la parte del mundo más populosa y dinámica. El interés de EE.UU. (...) en un Indo-pacífico libre y abierto se retrotrae a los días más tempranos de nuestra república (...). Estrategia de Seguridad Nacional 2017, p. 56 (Todas las citas pertenecen a este documento).

poco orgánicas e improvisadas del Presidente Trump, pero tomó forma final en la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. de 2017.

Factores causales esenciales del rebalance, que hoy comparte la política hacia Asia-Oceanía de la Administración Trump, son los siguientes:

- La importancia económica de la región, en general y para EE.UU.
- La importancia de sus vías de comunicación oceánicas.
- La cada vez mayor actividad de China como polo competitivo de poder en la región y el planeta, potenciada por la asociación con Rusia.
- Los conflictos regionales generados alrededor de China, Japón y la RPDC.

La importancia gravitacional de la dinámica económica y logística de la región explica el incremento significativo de su peso relativo en la economía mundial y en las relaciones con Estados Unidos. Se puede resumir en estos aspectos:

- La región concentra más del 60% de población, del 40 % del PNB y 50% del comercio mundial;
- Aporta mercados, fuentes y destinos destacados de inversión y debe ser determinante en el futuro del sistema multilateral de comercio, en los avances tecnológicos y en la protección del medio ambiente a nivel global. Su riqueza en recursos naturales, pescado y otros productos del mar es vasta.

- Asia es el principal socio comercial de EEUU con cerca del 40% del total de su comercio.
- Y cinco de los siete principales tratados de defensa de EE.UU. están firmados con países de la región.

Su marcada importancia como canal oceánico refuerza el interés por la zona, pues constituye el corredor fundamental de comercio para todos los países de la región. A través de esta ruta más de 60 mil buques atraviesan el Mar Indo y pasan por el Estrecho de Malaca, (muchos más que los que cruzan el canal de Suez y el de Panamá) después de lo cual transitan hacia el Mar del Sur de China y de ahí se conectan con el Océano Pacífico. Siguiendo este curso interoceánico aproximadamente, el 30% del comercio mundial y el 50% de los productos del petróleo navegan desde el Golfo Pérsico y llegan a Japón, Corea del Sur, China y los EE.UU.

Esta abarcadora región Indo-pacífica, que comprende desde las costas occidentales de India hasta las orientales de EE.UU. e implica, directa e indirectamente, tanto a Rusia y los países de Asia Central como a Asia Oriental y el Pacífico, está privilegiada por abundantes reservas de gas, petróleo, pescado y otros valiosos productos del mar.

La emergencia de China como potencia económica del orbe, se transformó en un factor determinante que abrió una nueva era en la dinámica de las relaciones internacionales en

la arena regional, lo que se explica porque:

- Desde el 2010 China se situó en el segundo lugar de la economía mundial, arribó al tercer lugar en la exportación mundial y acumuló la mayor reserva de divisas del planeta.
- En la esfera multilateral sus aportes han aumentado continuamente y ya son sustanciales. Es el primer contribuyente a las operaciones de paz de la ONU y el segundo mayor aportador a su presupuesto. En 2015 creó fondos especiales para la paz y el desarrollo con la ONU y la cooperación Sur-Sur; condonó las deudas con los países menos desarrollados; firmó los tratados de no proliferación y de los ensayos nucleares, las convenciones de armas químicas y biológicas, así como la del mar, entre otras. El peso de sus posturas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, potenciada con la asociación con Rusia, es fundamental. Con las políticas de la Administración Trump, que sitúan a Estados Unidos como centro indiscutible, se ha incrementado críticamente el papel de China en las organizaciones multilaterales.
- Como resultado de su formidable fortaleza económica, ha venido extendiendo su influencia global

con consecuentes irradiaciones políticas y militares estratégicas en la región. Ahora forma parte fundamental del fenómeno de multipolarización en curso, que sustituyó al dominio unipolar, luego del llamado fin de la «Guerra Fría».

Es decir, China ha puesto en cuestión el predominio regional tradicional de EE.UU. y sus aliados, en particular, de Japón, pieza clave de las alianzas estadounidenses. Sin embargo, como parte de este mismo proceso, a su alrededor, se han generado diferendos territoriales y logísticos con países vecinos, que incluyen a Japón y el Sudeste Asiático.

El «rebalance» de Obama y la actual política regional de la administración de Trump, están encaminados a enfrentar este gran reto al *statu quo* internacional implantado después de la II Guerra Mundial y encabezado por EE.UU.,² aprovechando las contradicciones que se han generado o agudizado entre China y su vecinos.

¿En qué consistió y qué herramientas utilizó el rebalance fomentado por la administración Obama y cuáles son los matices que introduce la administración Trump?

El rebalance, en síntesis, consistió en un concepto estratégico de dominio hegemónico que, en su esencia,

² «Aprendimos la difícil lección de que cuando EE.UU. no lidera, actores malignos llenan el vacío para desventaja de EE.UU. Cuando EE.UU. lidera, sin embargo, desde una posición de fuerza y confianza, de acuerdo con nuestros intereses y valores, todos se benefician». (pp.13 y 14).

mantiene hoy la administración de Trump. En el concepto de la administración de Obama, tal estrategia involucraba a otros países aliados y «asociados» en la región, desde posiciones de subordinación. La Administración Trump ha tendido a mantener estas alianzas y asociaciones, pero con posturas que insisten en fortalecer su poderío militar y en exigir una mayor distribución de los costos militares y de seguridad.³ Simultáneamente, ha introducido elementos de conflictividad al reducir el papel de la multilateralidad, priorizar las relaciones comerciales bilaterales y exigir que estas sean más justas para los EE.UU.; lo que parte de un enfoque empresarial de la política exterior.⁴ El principio es «EE.UU. primero».

La estrategia del rebalance integraba extensiones de políticas

multifacéticas, blandas y duras. Tenía un carácter tanto militar como económico, diplomático y político-ideológico. Formaba parte de un enfoque de poder inteligente (*Smart Power*). Trump no ha renunciado a utilizar estas herramientas, pero se ha inclinado más hacia las posiciones duras. Está privilegiando, aún más, el papel de la imposición por la fuerza, el chantaje económico y el factor militar.⁵

El rebalance cubría objetivos, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como las multilaterales. Ambas se han afectado debido a la política «Estados Unidos primero» de la Administración Trump. La postura ante las entidades multilaterales, especialmente las Naciones Unidas, ha sido especialmente agresiva.⁶

Es ahora que esta Administración está avanzando en la utilización de

³ «Nuestra tarea es asegurar que perdure la superioridad militar de EE-UU (...) y que el país esté listo para protegerse contra retos sofisticados a la seguridad nacional... Desde la década del 90 EE.UU. manifestó un gran grado de complacencia estratégica. Asumimos que nuestra superioridad militar estaba garantizada y que una paz democrática era inevitable (...)» «EE.UU. buscará áreas de cooperación con competidores desde una posición de fuerza, principalmente asegurando que nuestro poderío militar no sea segundo a ningún otro y esté completamente integrado con nuestros aliados y todos nuestros instrumentos de poder». (p. 37).

⁴ «[Tenemos que asegurar] que el sistema económico sirva a nuestros intereses, pero tiene que ser reformado para ayudar a que los trabajadores estadounidenses prosperen (...)» «(...) EE.UU. aplicará acciones de fuerza cuando los países violen las reglas para obtener ventajas injustas». (pp. 17 y 19).

⁵ «La Estrategia de Seguridad Nacional de mi administración establece una visión estratégica para proteger al pueblo estadounidense y preservar nuestro modo de vida, preservar la paz a través de la fuerza y avanzar la influencia de EE.UU. en el mundo (...)». (p. 4).

«EE.UU. apoya la resolución pacífica de disputas bajo la ley internacional, pero utilizará todos sus instrumentos de poder para defender los intereses de EE.UU. y asegurar la libertad de los dominios públicos (...)». (p. 51).

⁶ «Después de la destacada victoria de las naciones libres en la Guerra Fría EE.UU. emergió como el único superpoder con enormes ventajas (...)» «El éxito, sin embargo, alimentó la complacencia. Como consideramos asegurada nuestras ventajas políticas, económicas y militares, otros actores implementaron, con constancia, sus planes a largo plazo para retar a

recursos de influencia tanto bilateral como multilateral, pero siempre bajo posiciones de fuerza que se adelantan en la Estrategia de Seguridad de 2017, lo que se manifestó, recientemente, en las visitas presidenciales a Japón, Corea del Sur, China, Vietnam y Filipinas y en la participación en la Cumbre de la ASEAN. En todos los casos el aislamiento a la RPDC constituyó un objetivo crucial.

En síntesis, el rebalance intentaba evitar la pérdida efectiva de peso relativo de los EE.UU. en la política y economía de la región y el mundo. El objetivo estratégico fundamental era canalizar la actividad de China en armonía con los criterios de predominio occidental utilizando una política de acciones múltiples combinadas que integraban: el comprometimiento (*engagement*), la contención o cerco (*holding*) y la aplicación

de presiones multilaterales (*balancing*).

La Administración Trump ha mantenido estos propios objetivos y formulaciones, aunque con un criterio más accidentado, menos orgánico e inclinándose hacia posiciones, bilaterales, duras y militares y enfocadas contra China y Rusia.⁷

Esta postura ha sido, finalmente, sancionada en la Estrategia de Seguridad de EE.UU. de diciembre de 2017. La escalada del conflicto con la RPDC ha estado pesando, especialmente, en sus primeras etapas, debido al interés supremo de Trump de implicar a China en las presiones extremas contra este país, que han incluido el incremento de su actividad militar en los alrededores de la Península y la peligrosa progresión de amenazas de uso de la fuerza. De ahí lo que se ha reconocido como etapa

EE.UU. y avanzar agendas en su contra y contra nuestros aliados y asociados. Nos mantuvimos estáticos mientras países explotaron las instituciones internacionales que ayudamos a construir (...).

«Competiremos y lideraremos en las organizaciones multilaterales de manera que los intereses y principios de EE.UU. estén protegidos (...).» (pp. 12 y 14).

«(...) EE.UU. priorizara sus esfuerzos en estas organizaciones que sirvan a sus intereses y asegurar que apoyen a EE.UU. nuestros aliados y asociados (...) Si se pide a EE.UU. proveer un nivel desproporcionado de apoyo para una institución, esperaremos un grado correspondiente de influencia en la dirección y esfuerzos de la institución (...).» (p. 50).

⁷ «China y Rusia retan el poder, la influencia e intereses de EE.UU. y atentan erosionar su seguridad y prosperidad. Están determinados a hacer las economías menos libres y justas. Rehacer sus fuerzas militares y controlar la información y data para reprimir sus sociedades y expandir su influencia». (p.12).

«China y Rusia quieren dar forma a un mundo antitético a los valores e intereses de EE.UU. China quiere desplazar a EE.UU. de la región indo-pacífica, expandir el alcance de su modelo económico dirigido por el estado y reordenar la región en su favor. Rusia quiere restaurar su estatus de gran potencia y establecer esferas de influencia en sus fronteras». (p. 35).

«Esta competencia requiere que EE.UU. reconsidere las políticas de las últimas dos décadas; políticas basadas en la suposición de que el compromiso con los rivales y su inclusión en las instituciones internacionales y el comercio global los convertirá en actores benignos y confiables. En muchos sentidos esta premisa demostró ser falsa». (p.13).

de colaboración de su política hacia China que, en realidad, no es más que una priorización coyuntural e inestable del interés por el comprometimiento, y no descarta el propio aislamiento de Rusia.

China, por su parte, ha participado de este juego combinando la oposición franca a lo que considera intromisiones en su soberanía y la evitación de enfrentamientos peligrosos; todo en función de su interés por avanzar en su desarrollo nacional y de sus megaproyectos económicos. En el caso del conflicto en la península coreana sus maniobras en las relaciones con EE.UU. y la RPDC, persiguen asegurar su propio interés nacional por proteger las fronteras, evitar la contaminación nuclear de su territorio y el posible desarrollo masivo de flujos migratorios, que podrían derivarse de un conflicto abierto. Su política es imponer un proceso de negociación, paso a paso, que persiga, en última instancia y en un plazo tan largo como sea necesario, la desnuclearización, pero en cuyo transcurso tanto la RPDC como Estados Unidos vayan cediendo gradualmente, de manera que se evite el conflicto.

En resumen, la estrategia regional de Trump ha estado sometida, *de facto*, a un proceso de maduración política que, con desviaciones e impulsos impredecibles y las maniobras de respuesta de China, avanza en el mismo sentido que el «rebalance». Ello parece plasmarse con fidelidad en la nueva Estrategia de Seguridad del 2017.

Económicamente el rebalance tuvo también una significativa expresión, lo que contrasta con la actual política de la Administración Trump. La región se ha caracterizado por el crecimiento de una red complicada de pactos económicos integradores, que no tiene precedentes en la historia del regionalismo mundial, muchos sin la presencia de EE.UU. o Japón. Aunque no puede ignorarse que parte importante de este entrelazamiento descansa en la actividad de las transnacionales occidentales y la transferencia de secciones de sus procesos productivos hacia países subdesarrollados, este proceso otorga singularidad tanto económica como política a la región. En el marco del rebalance, el propósito de los EE.UU. era ir más allá y monopolizar integralmente la influencia sobre las potencialidades del área, y de buena parte de la economía mundial, a partir del establecimiento de la Asociación para la Colaboración Transpacífica (TPP), que apuntaba al rediseño regional del comercio, con consecuencias sobre sus normas globales, poniendo en cuestión a la propia OMC.

Para la política del rebalance, el TPP encarnaba una alternativa que tendía a neutralizar las iniciativas «asiático-céntricas» o «chino-céntricas». Representaba, al mismo tiempo, un recurso de dominio de doble carácter, una vez que su significado económico armonizaba con las intenciones políticas y militares del rebalance. Sin embargo, ahora Trump renuncia al TPP y tiende a

descansar en la firma o rediseño de los tratados bilaterales con los países del área atendiendo a la priorización de sus declarados intereses económicos domésticos. Ello podría resultar contradictorio para la política de EE.UU. porque genera un vacío que ofrece ventajas a la expansión de la influencia China y de sus megaproyectos económicos.

Además del conflicto alrededor de la Península de Corea, tanto el «rebalance» como la política de Trump, se desenvuelven en el marco de otros focos de conflicto regionales. Los reclamos chinos por la soberanía de islas en el Mar del Sur de China, la edificación de instalaciones militares en ellas, la institución de derechos sobre el mar y el aire de toda la zona, que considera parte de su soberanía, y el diferendo territorial con Japón. Ello ha generado consiguientes conflictos marítimos y territoriales con

países vecinos, que intentan atenuarse mediante negociaciones bilaterales y el establecimiento de un código de conducta.

Tales conflictos han propiciado, o servido de pretexto, para el incremento de la presencia de EE.UU. en la región, que ha desencadenado riesgosos ejercicios y acciones militares para intentar contener los avances chinos, con el argumento de proteger la libertad de navegación y la apertura económica. La Administración Trump retomó dicha tendencia y, junto a ella, las mismas maniobras navales, aunque después de un lapso de algunos meses de iniciada su administración. Como parte de este mismo fenómeno, se ha reconfirmado el respaldo de EE.UU. a Japón por la soberanía de las Islas Senkaku/Tiayou y a Filipinas, ante el resultado del arbitraje de la Corte Internacional de la Haya.

Tabla 1. Estrategias de EE.UU. hacia la región Asia-Oceanía.
Elementos para una comparación

Administración Obama	Administración Trump
Priorizó la región Asia-Oceanía en los terrenos militar, económico, diplomático y político-ideológico.	Se propone mantener el predominio militar y destacar el interés económico de la zona, sin reconocerle, manifiestamente, prioridad. Ha ampliado el alcance de la estrategia para cubrir toda el área Indo-pacífica.
Estaba motivada por la importancia económica, política y militar de la región.	
Asume como retos estratégico la emergencia de China y el interés por contener a la RPDC.	

Se despliega alrededor de los conflictos del Mar del Sur de China y el diferendo nipo-chino sobre las islas Senkaku/Tiayou, que aprovecha para aumentar su presencia en la región e influencia general.

<p>Su propósito era involucrar, en la estrategia de EE.UU., a países aliados y asociados, en condiciones de subordinación.</p>	<p>Su propósito es involucrar, en condiciones de subordinación, a países aliados y asociados, pero insiste en una mayor compartición de costos y en la priorización de los intereses económicos unilaterales de EE.UU. Ello genera contradicciones y desconfianza en el balance que pueda ofrecer la influencia de EE.UU., abriendo espacios a China.</p>
<p>Cubría objetivos, tanto en los ámbitos de las relaciones bilaterales como las multilaterales.</p>	<p>Subordina las relaciones multilaterales a la política de «EE.UU. primero».</p>
<p>Integraba políticas multifacéticas, suaves y duras, tanto económicas, diplomáticas como militares. Constituía una expresión del poder inteligente (<i>smart power</i>).</p>	<p>Prioriza las políticas duras y la amenaza y uso de la fuerza y el factor militar.</p>
<p>Parte integrante del rebalance en el terreno de la economía con extensión deliberada a la política, lo fue el TPP.</p>	<p>El TPP se desecha, para descansar en la bilateralidad, propiciando espacios para el crecimiento de la influencia económica de China.</p>
<p>En la política hacia China practicaba una fórmula basada en el comprometimiento, la contención o cerco y la aplicación de presiones multilaterales.</p>	<p>Se apoya en una fórmula similar, pero con un criterio que ha sido más accidentado y menos orgánico, con predominio de la utilización de la fuerza y los intentos coyunturales de comprometimiento de China para aislar a la RPDC. Estas posturas se han definido en la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.</p>

La pérdida relativa de predominio e incremento del papel de China (y otros países emergentes) fortalecen a tendencia hacia la multipolaridad.

<p>Subyace el interés fundamental por mantener la hegemonía regional.</p>	<p>Subyace el interés fundamental por mantener la hegemonía regional al avanzar en el mismo sentido que el rebalance.</p>
<p>Esta estrategia se cementó con la conocida retórica político-ideológica con la que se manipulan los acostumbrados paradigmas vinculados al concepto de misión global de los EE.UU. y el mundo occidental.</p>	<p>La retórica político-ideológica apoyada en los acostumbrados paradigmas vinculados al concepto de misión global de los EE.UU. y el mundo occidental continúa vigente, pero subordinada a la política de «EE.UU. primero».</p>
<p>Estas contradicciones se expresan en un pulso estratégico entre EE.UU. y China que debe tender a esquivar conflictos críticos.</p>	<p>Estas contradicciones se expresan en un pulso estratégico entre EE.UU. y China que debe tender a esquivar conflictos críticos pero con más propensión al surgimiento de conflictos violentos.</p>

Ahora bien, tanto el rebalance como la política actual EEUU para la región se han caracterizado por oscilaciones y limitaciones debido principalmente a:

La crisis económica y financiera global con génesis en los EE.UU. y los inmensos gastos incurridos por este país como resultado de múltiples aventuras militares globales. Tal política no podría lograrse, sino partiendo de la compartición de costos y logística con otros países aliados, e

interesados en incrementar la presencia de EE.UU. en la zona para balancear la influencia china. Ello formó parte de la política de Obama, pero Trump ha insistido, especialmente, en mantener el predominio militar, de conjunto con un mayor hincapié en la descarga de estos costos sobre los aliados y asociados⁸ y en la imposición de acuerdos comerciales bilaterales «justos», como parte de su política de priorizar los intereses de Estados Unidos.

⁸ «Para predominar, tenemos que integrar todos los elementos del poder de EE.UU., el político, económico y el militar, y nuestros aliados y asociados tienen también que contribuir con sus capacidades y demostrar la voluntad de confrontar retos comunes (...). «Necesitamos que los aliados hagan lo mismo: modernizar, adquirir capacidades necesarias, mejorar la disposición, expandir el tamaño de sus fuerzas armadas y afirmar la voluntad política de ganar». (pp.36 y 38).

Estas acciones han estado acompañadas por la promoción activa de la venta de armas a estos países, lo que responde al propósito declarado de reanimar la economía y la política nacionales, a través del crecimiento del complejo militar-industrial. En tal sentido, es de interés afirmar que el temor a la debilitación relativa de la política de EE.UU., que se incrementa con la retórica aislacionista vinculada al unilateralismo de Trump y la estrategia de compartición de los costos está instigando el crecimiento militar de los países de la región. Es decir, la necesidad por parte de los EE.UU. de descansar en este terreno en otros países y entidades multilaterales de la zona supone estimular el crecimiento de otros poderes regionales, lo que contribuye a la propia multipolarización. De igual manera, tiende a aumentar la percepción de que EE.UU. está favoreciendo la creación de un vacío estratégico que propicia el acercamiento a China de los países de la región.

Este escenario podría desembocar, eventualmente, en posturas de conflicto hacia su propia superioridad, aun cuando no debe desconocerse que EE.UU. mantiene el predominio militar regional.

Otra limitación de la política de rebalance comprende la imprescindible cooperación general y militar entre EE.UU. y sus aliados, por una parte, y China, por la otra, que condiciona la preponderancia circunstancial de interrelaciones basadas en una «diplomacia de grandes potencias». La explicación reside en que

resulta imposible que se desconozca el voluminoso y progresivo peso de China en la arena política regional e internacional. Esta dinámica puede, incluso, llegar a afectar, eventualmente, los intereses de los propios aliados de EE.UU. Esta es una explicación del «lapso relativo y contingente» en la política antichina de Trump, generado por la prioridad que concede a las alianzas contra la RPDC.

A dicho contexto se suman los lazos de creciente dependencia económica de EE.UU. hacia China –que se ha expresado en el marco de una progresiva relación de mutua dependencia– que solamente entre 1979 y 2013 se multiplicaron 280. Estas relaciones de subordinación son recíprocas y se extienden a aliados de EE.UU. y otros países del mundo.

También constituye una restricción el hecho de que el rebalance (en tanto tendencia a la concentración regional de la estrategia de EE.UU.), nunca habría sido realizable debido a los «compromisos globales» del país, que han estado en función de la evolución de los serios problemas creados y renovados en el Medio Oriente y de otros conflictos que abundan, en los que EE.UU. está directamente implicado.

La clave está en la esencia expansionista y hegemónica global de la política exterior de EE.UU., ligada a su condición de gendarme internacional. Esta aseveración es válida para la política de cualquier administración de EE.UU., incluyendo la actual de Trump.

Finalmente, todas las herramientas del rebalance se han cementado sobre la conocida retórica político-ideológica con la que se manipulan los acostumbrados paradigmas vinculados al concepto de misión global de los EE.UU. y el mundo occidental. Entre ellos se cuentan: la necesaria «estabilidad del sistema internacional vigente» a partir de la permanencia de la *Pax Americana*; sus versiones de democracia, derechos

humanos, libertad de comercio y navegación, y la lucha contra el comunismo.

Ello continúa siendo el respaldo global de la política de la administración Trump, puesto que la «expansión y supremacía cultural» de EE.UU. ha sido siempre soporte ideológico de sus herramientas hegemónicas. Sin embargo, sus posiciones egocéntricas restan credibilidad e influencia a este instrumento de la política suave.⁹

Tabla 2. Limitaciones de estrategia antichina

Administración Obama	Administración Trump
Dificultades económicas por las que ha atravesado EE.UU., motivada por la crisis económico-financiera y los gastos implicados por las continuas aventuras militares. Se propone solucionar el problema mediante la compartición de costos con los aliados y asociados y la modernización de la presencia militar en la región.	Dificultades económicas por las que ha atravesado EE.UU., motivada por la crisis económico-financiera y los gastos implicados por las continuas aventuras militares. Se propone resolver el dilema económico, insistiendo, aun mas, en la descarga de los costos sobre países aliados y asociados. Asegura no descansar en la modernización de la presencia militar incrementa la venta de armamento como fórmula para estimular la industria militar.
La política de descentralización de costos estimula también la descentralización del poder.	
La necesaria cooperación general y militar con China puede conducir acuerdos inter-potencias con posible afectación de intereses de aliados y asociados.	
El rebalance habría sido imposible debido a los compromisos globales militares y de seguridad de EE.UU.	Los compromisos militares y de seguridad de EE.UU. en Asia-Oceanía siempre estarán subordinados a los compromisos globales del país.

⁹ «Es una estrategia de realismo con principios lo que guía los resultados, no la ideología (...)». (p.11).

Conclusiones

- El poderío actual chino, más su potenciación por la alianza con Rusia, y sus megaproyectos, fortalecen la multipolaridad y amenazan el predominio de EE.UU.
- El pretendido rebalance, así como la actual política Trump, son respuestas de EE.UU. a este fenómeno, cuyo fin es contener y canalizar la creciente influencia china, poner un freno a la RPDC y revertir su política nuclear.
- La política de Obama descansaba en un diseño complejo de poder inteligente. Trump se ha inclinado más hacia posiciones duras, de fuerza y militares. En un primer periodo no contó con el grado de definición y organicidad del rebalance de Obama, pero se aprobó finalmente, a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre 2017, aunque la impredecibilidad continúa.
- El contrapunteo resultante ha generado un constante «pulso estratégico» entre EE.UU. y China en los terrenos político, diplomático, militar, espacial y cibernético: China, al comportarse como una gran potencia, extiende su influencia estratégica fuera de sus límites continentales, sobre la base de lo que califica como derechos soberanos. Mientras, EE.UU. aprovecha los conflictos regionales y globales derivados para afianzar y ampliar su predominio mundial y en el área.
- En ambos países tales tensiones han dado lugar a crecimientos militares tangibles, búsqueda de soluciones logísticas y a brotes nacionalistas domésticos. Este «pulso estratégico» se caracteriza por el predominio de vínculos recíprocos de dependencia-competencia.
- En general, sobre tales bases, la tendencia más probable es a la búsqueda de fórmulas de acomodo de intereses para evitar un conflicto bélico de relevancia, aunque, no han de excluirse posibles encuentros violentos con consecuencias imprevisibles, especialmente durante la administración de Trump.
- Aun así, la comunidad esencial de causales y objetivos de la política del rebalance, continúa.
- En el caso de China, Trump ha evolucionado desde la crítica fuerte (apoyada en criterios económicos, sobre Taiwán, derechos humanos y otros) a la colaboración contingente y relativa, imbricada con recurrentes ataques. La escalada de su conflicto con la RPDC ha sido el factor determinante en la actitud de «colaboración» coyuntural con China.
- El vacío que perciben países de la zona, como resultado de la política exclusivista de Trump y la renuncia al TPP, es un resultado contradictorio que se desvía del objetivo de predominio regional del rebalance y ofrece espacio al incremento del peso de China en la región y globalmente.

- Para ir a la esencia, puede especularse que las relaciones conflictivo-colaboración entre los dos países continuaría aún en un caso hipotético en el que China se tornase francamente en un país capitalista. Aunque, conociendo su historia, la necesidad de mantener al país unido y los requerimientos su sistema político-social, todo indica que continuará enfrentando este reto como «país socialista con características chinas».
- Debe afirmarse que el crecimiento y maduración de un mundo multipolar (en relación directa con la continua emergencia china y de otras potencias y la debilitación relativa de EE.UU.) constituye un factor positivo para el desenvolvimiento más equitativo y pacífico de las relaciones internacionales.
- Sin embargo, en cualquier escenario, no debe obviarse el hecho de que EE.UU. sigue disfrutando del predominio militar global y que, aun con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la política de Trump tiene un fuerte ingrediente de impredecibilidad que podría neutralizarse si predominan las tendencias esenciales e intereses del *establishment*.

Bibliografía adicional

Andrew Browne: «China's World: The U.S. "Pivot" Toward Asia Takes Another Turn», *The Wall Street Journal*, September 10, 2013.

J. Patrick Boyd y Richard J. Samuels: «Nine Lives?: The Politics of Constitutional Reform in Japan», *East West Center Policy Studies* 19, 2005. En: <https://www.files.ethz.ch/isn/26090/PS019.pdf>.

Charlie Campbell: «Beijing Hits Out at U.S. Navy Exercises in South China Sea in a Sign of Turbulent Relations Ahead», *Time*, Jul 03, 2017.

The National Institute for Defense Studies: *East Asia Strategic Review 2015*, Japan Times.

«EE.UU. refuerza su capacidad militar en Asia-Pacífico para hacer frente a China», Publicado por Reuter: 27 ago 2015 12:17 GMT.

Yunyslka Gonzalez: «El Proceso de Militarización en Japón durante el Mandato de Shinzo Abe», CIPI, 2015.

Estrategia de seguridad nacional de EE.UU., diciembre 2017.

Estrategia de seguridad nacional de EE.UU., febrero 2015.

USA Today: «Full text of President Trump's first address to Congress», Published 9:33 p.m. ET Feb. 28, 2017.

Ramón Pichs-Madruga y otros: *Informe sobre la Evolución de la Economía Mundial 2013*, II Etapa, Parte II, CIEM, La Habana, 2014.

Vanessa Wood: *Is it in Australia's Interests to Strengthen Security Relations with Japan?*, The Centre for Defence and Strategic Studies (CDSS), October 2015.

Matteo Dian: Japan and the US Pivot to the Asia Pacific: 2013.

David Nakamura: «Japan's Abe outlines more assertive role for nation, Speech to Congress», *The Washington Post*, April 29, 2015.

Christopher W. Hughes: *Japan's Reemergence as a Normal Military Power*, Routledge, London, 2004.

Gustavo Adolfo Vargas: «La geopolítica del Pacífico», *Rebelión*, 2013. En: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=167820>.

Japanese Ministry of Defense: National Defense Program Guidelines, 2010, *Defense of Japan 2012*.

East Sea (South China Sea) Studies: «Naval commander stresses no change in U.S. policy on South China Sea», Saturday, 17 June 2017 05:02. En: <http://nghiencuubiendong.vn/en/weekly-news/1814-naval-commander-stresses-no-change-in-us-policy-on-south-china-sea>.

The Japan Times: «North Korea in spotlight as Trump announces visit to Japan, four other Asian nations in November», Sep 30, 2017. En: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/30/national/politics-diplomacy/trump-stop-japan-five-nation-swing-asia-november/>.

Edward Hunt: «Obama, Trump, and the Future of U.S. Foreign Policy», November 23, 2016. En: <https://fpif.org/obama-trump-future-u-s-foreign-policy/>.

Khalid Hafsa: «Pivot to Asia: US Strategy to Contain China or to Rebalance Asia?», *The Washington Review*, February 2015. En: <http://www.thewashingtonreview.org/articles/pivot-to-asia-us-strategy-to-contain-china-or-to-rebalance-asia.html>.

Michael Fullilove: *Present at the destruction*, Lecture delivered at Peking University in Beijing 27 de septiembre 2015.

Quadrennial Defense Review Report, U.S. Department of Defense, February 2010, (accessed November 4, 2012).

Bruce D. Klingner: «Rebalancing to the Pacific: Asia Pivot or Divot?», *Real Clear Defense*, February 24, 2015. En: https://www.realcleardefense.com/articles/2015/02/25/rebalancing_to_the_pacific_asia_pivot_or_divot_107662.html.

«Remarks by President Clinton to The Japanese Diet», Tokyo, Japan, 18th April, 1996.

«Remarks By President Obama to the Australian Parliament», Parliament House, Canberra, Australia, November 17, 2011.

«Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal», American University, Washington, D.C., August 05, 2015.

Ralph Cossa y Brad Glosserman: «Return to Asia: It's Not (All) About China», Pacific Forum CSIS PacNet No. 7, January 30, 2012.

«State of the Union, Barack Obama Speech», January 2015.

Ankit Panda: «Straight From the US State Department: The "Pivot" to Asia Is Over», *The Diplomat*, for The Diplomat March 14, 2017. En: <https://thediplomat.com/2017/03/straight-from-the-us-state-department-the-pivot-to-asia-is-over/>.

U.S. Department of Defense, January 2012: «Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense» (accessed November 4, 2014).

Matteo Dian: *The Evolution of the US-Japan Alliance: the Eagle and the Chrysanthemum*, 1st edition, Chandos Publishing, 24th July 2014. En: www.academia.edu.

U.S.-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond, Japan Joint Statement, April 25, 2014. En: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement-united-states-and-japan-shaping-future-asia-pac>.

Bill Hayton: «The Week Donald Trump Lost the South China Sea. Vietnam's capitulation shows China's neighbors fear the U.S. no longer has their backs», *Foreign Policy Magazine*, July 31, 2017. En: <https://foreignpolicy.com/2017/07/31/the-week-donald-trump-lost-the-south-china-sea/>.

The World Bank Data, 2015.

Prashanth Parameswaran: «TPP as Important as Another Aircraft Carrier», *The Diplomat*, US Defense Secretary, for The Diplomat april 8, 2015. En: <https://thediplomat.com/2015/04/tpp-as-important-as-another-aircraft-carrier-us-defense-secretary/>.

Reiji Yoshida: «Trump expected to visit Japan in early November as part of Asian trip», *The Japan Times*, Sep 13, 2017. En: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/09/13/national/politics-diplomacy/trump-seen-eying-japan-visit-early-november-stops-vietnam-philippines-china/>.

Alex Lockie: «Trump just approved a plan for the US Navy to check Beijing in the South China Sea», Jul. 22, 2017, 10:11 AM. En: <https://www.businessinsider.com/trump-us-navy-check-beijing-in-the-south-china-sea-2017-7>.

Nyshka Chandran: «Trump may turn to Vietnam for help on South China Sea», published 12:04 AM ET Wed, 31 May 2017 Updated 11:03 AM ET Wed, 31 May 2017. En: cnbc.com.

Jacob Pramuk: «Trump plans to visit Asia in November to talk North Korea, trade», Published 9:11 AM ET Fri, 29 Sept 2017 Updated 11:03 AM ET Fri, 29 Sept 2017. En: cnbc.com.

«Trump to visit Philippines, Vietnam in November for regional summits: Pence» Yonhap News Agency, April 21, 2017.

Javier C. Hernández: «Trump's Mixed Signals on South China Sea Worry Asian Allies», *New York Times*, May 10, 2017.

Philip Zelikow: «Trump's National Security Strategy Is Nothing Like the British Empire's 'Blue Water' Policy». The historical analogy is wrong – whichever way you look at it., December 26, 2017, 4:40 PM China.

Mark J. Valencia: «Trump's South China Sea policy taking shape». *Japan Times*, U.S. administration starts speaking softer while still showing a big stick, Jun 23, 2017.

Ralph A. Cossa y Brad Glosserman: «U.S.-Japan Defense Cooperation: Has Japan Become the Great Britain of Asia?», *Issues & Insights CSIS Pacific Forum* 5, 2005.

US Congressional Research Service, 2014.

US Department of State, 2013.

Reuters: «US President Donald Trump to visit Asia in November, North Korea in spotlight», Washington, Updated: September 30, 2017 10:38 AM.

«US-Japan defense deal broadens Tokyo's role in face of growing Chinese might». En: <http://www.theguardian.com/us-news/2015>.

«ASEAN overcomes communique impasse, urges non-militarisation in South China Sea, Monday», *East Sea (South China Sea) Studies*, 07 August 2017 04:24.

«Why the U.S. and Japan Should Lead in the Pacific», *The Huffington Post* Posted: 05/04/2015 11:48 am EDT Updated: 05/04/2015 11:59 am EDT.

Prashanth Parameswaran: «Why Trump Should Go to APEC and EAS in Vietnam and the Philippines», *The Diplomat*, April 01, 2017.

Yukio Hatoyama: «Japan Must Shake Off U.S.-Style» Globalization
Posted: 09/25/2009 5:12 am EDT Updated: 05/25/2011 1:55 pm. En: [https://
www.huffingtonpost.com/yukio-hatoyama/japan-must-shake-off-us-
s_b_268567.html](https://www.huffingtonpost.com/yukio-hatoyama/japan-must-shake-off-us-s_b_268567.html).

Los conflictos árticos ruso-estadounidenses

Juan Sánchez Monroe

jsmonroi@isri.minrex.gob.cu

Doctor en Historia de la Diplomacia y
las Relaciones Internacionales
por la Academia Diplomática de Moscú.
Profesor del Instituto Superior
de Relaciones Internacionales
«Raúl Roa García».

Resumen: Las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos han pasado por diferentes etapas. La actual se distingue por la existencia de puntos de conflicto a lo largo de la frontera, que surgió a partir de la adopción por el Sistema Internacional de las 200 millas como Zona Económica Exclusiva (ZEE). Se trata, por tanto, de un fenómeno relativamente nuevo, generalmente relegado en los análisis sobre sus relaciones bilaterales. El objetivo del presente trabajo es, por tanto, atraer la atención sobre ello y mostrar el potencial de peligrosidad que tiene para el mundo. La estructura del problema consta de varios aspectos, siendo los más destacados las contradicciones en el Mar de Bering y el futuro del Acuerdo Shervarnadze-Baker, la delimitación de la Zona Económica Exclusiva en el Ártico, el futuro régimen de la ruta Norte y las relaciones interétnicas en la costa siberiana rusa y Alaska. Las medidas adoptadas por la Administración Trump complejizan aún más dicha problemática.

Palabras clave: Polo Norte, Océano Glacial Ártico, Mares árticos, Conflicto fronterizo.

Keywords: North Pole, Arctic Ocean, Arctic seas, Border conflict.

Abstract: *Relations between Russia and the United States have gone through different stages. The current one distinguishes by the existence of points of conflict along the border, which arose from the adoption by the International System of the 200 miles as the Exclusive Economic Zone (EEZ). It is, therefore, a relatively new phenomenon, generally relegated analyzing its bilateral relations. The objective of this work is, therefore, to draw attention to it and show the potential of danger it has for the world. The structure of the problem consists of several aspects, the most outstanding being the contradictions in the Bering Sea and the future of the Shevardnadze-Baker Agreement, the delimitation of the Exclusive Economic Zone in the Arctic, the future regime of the Northern route and the relations interethnic on the Russian Siberian coast and Alaska. The steps taken by the Trump Administration make this problem even more complex.*

Introducción

En la última década, la región del Polo Norte¹ y del Océano Glacial Ártico² no obstante su gélido clima se ha convertido en uno de los puntos más calientes del planeta. Producto del cambio climático se trastocan viejas visiones geopolíticas y los inmensos recursos que guarda bajo su subsuelo han puesto a los Estados fronterizos en actitud de usar la fuerza para defender lo que cada uno considera sus intereses legítimos. Aquí convergen las fronteras de cinco países: Rusia, Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos. Otros tres: Islandia, Suecia y Finlandia, que no tienen costas en el Ártico, pero no carecen de aspiraciones en la zona e integran el Consejo Ártico desde su fundación en 1996. Es más, ni siquiera estos son los únicos interesados. Aquí también buscan espacios potencias tan lejanas como China, Corea del Sur. Italia, Japón, India y Singapur, que desde mayo

¹ Polo Norte. También se le conoce como polo norte geográfico y es uno de los dos lugares donde la superficie del planeta coincide con su eje de rotación. Aparte del polo norte geográfico existen otros polos relacionados: el polo norte celeste, el polo de inaccesibilidad, el magnético y el geomagnético. El polo norte geográfico está situado en el Océano Ártico.

² Océano Glacial Ártico. También conocido como Océano Ártico. Es el menos profundo, el más joven y, probablemente, el más pequeño del mundo. Anteriormente, se consideraba parte del Océano Atlántico. Su área principal se divide en dos por la cresta de Lomonosov, situada entre Ellesmere y las islas submarinas de Nueva Siberia: Amerasiana –también conocida como la Cuenca de Canadá, Beaufort y América del Norte– y Eurasia –también llamada Nansen–. Los dorsales de Mendeleev y Alfa, que se encuentran entre las islas Ellesmere y Wrangel parten la cuenca Amerasiana en dos más pequeños: cuenca de Makarov y de la de Canadá.

del 2013 pasaron a ser observadores permanentes del foro.³ Esto hace de la zona una región de muchas contradicciones, que la convierten en uno de los puntos más explosivos del planeta.

Desde luego que no es intención abordar toda la complejidad de la región en el presente trabajo, sino centrar la atención en el problema de mayor trascendencia para la política mundial: las discrepancias fronterizas que allí existen entre Rusia y Estados Unidos.

Desde 1776 las relaciones entre esos dos países han pasado por diferentes etapas. La actual se distingue de las anteriores por la existencia de varios puntos de conflicto a lo largo de una frontera, que nació en el último cuarto del siglo XX y que durante la década reciente se ha convertido en el trasfondo del reinicio de la carrera armamentista, que tiene como leitmotiv la pugna por la ruptura o preservación de la aun existente capacidad de destrucción mutua asegurada, que a pesar de los muchos cambios acaecidos en el mundo, sigue siendo definitoria para la estabilidad estratégica global. Las áreas en disputa están agraciadas con importantes reservas de combustible y otras

materias primas valiosas, y situadas en posiciones estratégicas claves.

Para la Conflictología, «nos encontraremos ante un conflicto cuando una persona siente amenazado algo que considera necesario y reacciona de forma agresiva o violenta. Esta amenaza puede ser real o no, así mismo, la necesidad puede ser una sensación subjetiva y tratarse simplemente de un interés o un deseo (...)»,⁴ el conflicto lo podemos encontrar en las situaciones más cotidianas y habituales, en casa, con la familia; en el trabajo, con los compañeros o los superiores; y en el caso de conflictos de mayor alcance, entre grupos sociales, dentro de una ciudad, de un país, o en las relaciones internacionales.⁵

Si nos guiamos por la clasificación que hizo C.W. Moore en 1994, los conflictos fronterizos entre Estados Unidos y Rusia se corresponden con los que denominó «conflictos estructurales», configurados muchas veces por fuerzas externas a las partes y que están relacionadas con definiciones de roles, desigualdad de poder o autoridad, control desigual de recursos, condicionamientos geográficos, de tiempo y estructuras organizativas.⁶ Aunque posiblemente la definición

³ Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council the European Union and the Arctic Region*, Brussels, 20.11.2008.

⁴ Rafael Santisteban: «Utilidad y aplicación de la Conflictología». En: <http://kmOwledge.wordpress.com/>. Consultado el 2 de abril de 2012.

⁵ Ídem.

⁶ Roberto Domínguez Bilbao y Silvia García Dauder: «Introducción a la Teoría del conflicto en las organizaciones». *Working papers 2002/48*, Universidad Rey Juan Carlos. Servicio de Publicaciones, Madrid, enero 2003, p. 4.

más precisa sería la de conflicto por el «control de recursos», hecha por M. Deutsch en 1969, en «Conflictos: productivos y destructivos». ⁷ En las relaciones internacionales, este tipo de conflictos ha estado vinculado tradicionalmente al tema de las fronteras, que ha sido el escenario de más del 80% de las guerras interestatales que se conocen.

El conflicto ruso-estadounidense es raramente tratado al nivel académico y casi todas las referencias a él provienen del mundo político diplomático con la consiguiente carga de interés que ello representa. Uno de los escasos autores que ha tratado el asunto es el Profesor polaco Vlad M. Kaczynski, de la Escuela de Economía de Varsovia, quien erróneamente afirma que el Tratado de 1867 definía la frontera marítima entre Rusia y los nuevos territorios adquiridos por Estados Unidos ⁸ Se refería así al Acuerdo Stoeck-Seward sobre la compra venta de Alaska, ⁹ pasando por alto que ese documento no tenía por qué referirse a los acuatorios, ya que en esa época el alcance del área de aguas territoriales se correspondía con la que se podía defender con un cañón desde la costa. Es decir, que en aquellos

momentos ninguna de las partes se imaginaba que podía llegar el día cuando sus intereses se viesan superpuestos.

En los primeros párrafos de su escrito, Kaczynski tomó partido a favor de la posición norteamericana, descalificando la demanda rusa: «Desde la perspectiva de Rusia, aquí las fronteras marítimas entre los dos países no están definidas, aunque el Derecho Internacional favorece a Estados Unidos». ¹⁰ Más adelante, el autor se contradice, al afirmar que «desafortunadamente el lenguaje del acuerdo concluido entre Rusia y Estados Unidos guarda silencio sobre el tipo de línea, la proyección del mapa y los datos horizontales empleados para demarcar esas fronteras». ¹¹

Lo asombroso es que el Profesor polaco no se haya percatado que la definición de la línea es vital para que ambas partes hubieran llegado a una frontera común y su ausencia es precisamente una de las razones de la actual disputa. Los especialistas en cartografía y derecho marítimo reconocen el uso de dos proyecciones diferentes para la demarcación de la frontera marítima: la línea recta o loxodrómica y la

⁷ *Ibidem*, p. 6

⁸ Vlad M. Kaczynski: «US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets, Fisheries and Energy Resources», *Russian analytical digest* 20/07, p. 2.

⁹ Se le conoce así por los nombres de sus firmantes, el Embajador ruso en Washington, Barón Edward Stoeckl y el Secretario de Estado norteamericano, William H. Seward.

¹⁰ Vlad M. Kaczynski: *ob. cit.*, p. 2.

¹¹ *Ídem*.

curva u ortodrómica.¹² Del tipo de línea y de proyección cartográfica dependerá el que la línea divisoria sea recta o curva, y ese es precisamente el problema que surgió de la indefinición del Acuerdo de 1867.

Como el empleo de una u otra línea y de una u otra proyección es un asunto de soberanía, nos encontramos con que los soviéticos –ahora los rusos– usaron la línea loxodrómica, mientras los Estados Unidos utilizaron la ortodrómica. Esta sola diferencia fue suficiente para el surgimiento de una considerable diferencia.

No obstante estas deficiencias que marcan una posición prejuiciada del autor, el trabajo de Kazcinski tiene el indiscutible mérito de dar una clara explicación sobre la diferencia entre una y otra línea y mostrarnos la diferencia resultante sobre el terreno del empleo de diferentes perspectivas por parte de los potencias disputantes.

Antecedentes

El Acuerdo Stoeck-Seward del 23 de marzo de 1867, es la fuente lejana

de los conflictos fronterizos que afectan las relaciones ruso-norteamericanas en la actualidad.¹³ En la época soviética se creó una frontera marítima de 49 km, cuya ulterior evolución a partir de los años 70 viene afectando no solo los intereses de ambos, sino también los de terceros países en el Mar de Barents y en el Océano Ártico.

Como suele suceder con todo conflicto, estos surgieron y se han ido desarrollando desapercibidamente; de ellos a penas se habla, pero es evidente que ya hoy tienen un peso considerable en la conducta bilateral e internacional de ambos actores.

En el Mar de Bering

En el Mar de Bering la situación apareció en los años 70 del siglo pasado, cuando impulsada por la diplomacia latinoamericana, la Organización de las Naciones Unidas negoció y acordó la Convención sobre el Derecho del Mar, que introdujo en las relaciones internacionales el concepto de Zona Económica Exclusiva (ZEE), fijando para la misma un

¹² Ortodromia, loxodromia: perspectivas geodésicas que emplea cada una de las partes en sus mediciones. Sobre una superficie plana la distancia más corta entre dos puntos es la línea recta, pero nuestro planeta es ovalado, por ello, aquí la distancia más corta puede ser la línea ortodrómica, que representa el arco del círculo máximo, menos de 180°, que los une. Una característica de la ortodrómica es que presenta un ángulo diferente con cada meridiano (*excepto cuando dicha ortodrómica coincide con un meridiano o con el ecuador*). La perspectiva loxodrómica es siempre preferible a la ortodrómica para distancias no demasiado extensas, entre otras razones, porque su aplicación es más sencilla (Instituto Superior de Navegación: «Conceptos de Ortodromia y Loxodromia (Clase 38)», 06/06/2017, Argentina. En: <http://www.isndf.com.ar/conceptos-de-ortodromia-y-loxodromia-clase-38/>).

¹³ E. P. Tolmachovu: Alyaska, kotoruyu my poteryali. Zhurnal MONOKL, 2012. Consultado el 1ro. de marzo de 2012.

límite de 200 millas. Estados Unidos y la URSS participaron en aquellas negociaciones, pero mientras la segunda aceptó y firmó el documento final, la primera se declaró en desacuerdo con la Parte XI, referida a la extracción de minerales en mares profundos y al establecimiento de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos para regular y autorizar la exploración y la minería en el fondo del mar. Según declaró Margaret Hayes, directora de Asuntos Oceánicos en la Oficina de Asuntos Oceanográficos, de Medioambiente Internacional y Científicos del Departamento de Estado el 17 de mayo 2007, «Estados Unidos objetó esas provisiones porque, tanto ellos como otros con intereses económicos más grandes en juego, no tenían una influencia adecuada sobre las decisiones futuras».¹⁴ En otras palabras, la gran superpotencia buscaba aquí una posición semejante a la que tiene en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o en otras organizaciones internacionales como las de Bretton Wood. No obstante, en 1983, el entonces presidente Ronald Reagan emitió la Declaración de Política Marina, en la que se comprometió a

aceptar y actuar en concordancia con todas las provisiones de la Convención a excepción de su Parte XI.¹⁵ Según A. Kollien, los enemigos de la Convención del Mar en Estados Unidos sostienen que su firma disminuiría la capacidad defensiva del país.¹⁶

Para acomodarse a las exigencias norteamericanas, en 1994, cuando la Convención entró en vigor, las naciones participantes enmendaron dicha parte XI,¹⁷ lo que después permitió que el 15 de mayo del 2007, 13 años más tarde, el presidente Bush instara al Senado a ratificarla «para impulsar los intereses de Estados Unidos en los océanos del mundo». En esa ocasión, el mandatario alegó además que sumarse al Tratado «dará a Estados Unidos un lugar en la mesa cuando se debatan e interpreten derechos que son vitales para nuestros intereses».¹⁸ Al hacer estas declaraciones, el Jefe de la Casa Blanca estaba pensando en los debates ya por entonces acalorados a nivel internacional sobre la repartición del Océano Glacial Ártico.

Desde entonces, la posición norteamericana hacia la Convención del Derecho del Mar ha padecido de una

¹⁴ Cheryl Pellerin: *Convención sobre Derecho del Mar favorece intereses de EE.UU.* En: <http://usinfo.state.gov/esp/index.html>. Consultado el 21 de mayo de 2007.

¹⁵ *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*. January 9, 2009. NSPD-66 / NSPD-25.

¹⁶ A. Kollien: *Toward an Arctic strategy*, Carlisle Barracks, 2009.

¹⁷ Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. A/RES/48/263. 17 de agosto de 1994.

¹⁸ Cheryl Pellerin: ob. cit.

ambivalencia en la que parecen enfrentarse dos actitudes: la del Ejecutivo, que en mayo del 2011, por boca de la Secretaria de Estado, reiteró la promesa de ratificarla en ese año y la del Senado que sigue sin hacerlo hasta hoy, en una pose que indica su preferencia por resolver los asuntos relacionados con el Derecho del Mar al margen de los mecanismos de negociación, usando la imposición unilateral de sus intereses.

El cambio de actitud de la Administración hacia la Convención hizo que por primera vez en mayo del 2011, Estados Unidos enviara una delegación oficial, encabezada por su Secretaria de Estado, a una reunión del Consejo del Ártico.¹⁹

El Tratado Shevardnadze-Baker

Las negociaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos sobre sus respectivas ZEE comenzaron en 1976 y transcurrieron en el más absoluto silencio, a la sombra de las grandes controversias geopolíticas, armamentistas e ideológicas de la Guerra Fría. Abarcaban la delimitación en los mares de Bering, Cukotsk y parte del Océano glacial Ártico. La

posición inicial de las partes estuvo determinada por las decisiones que cada una había adoptado anteriormente en el marco de las potestades que le daban los acuerdos internacionales existentes. En el caso de la URSS, se trataba del Acuerdo adoptado por su Gobierno, el 15 de abril de 1926, fijando la frontera oriental en el meridiano que pasa por el centro entre la isla soviética Ratmanov y la norteamericana Kruzenstr, lo que, desde su punto de vista, coincidía con lo establecido en el Acuerdo de 1867 sobre la venta de Alaska. Basado en ello, el 10 de diciembre de 1976, el Presídium del Soviet Supremo adoptó otra Ley sobre la Protección de los Recursos Vivos y la Regulación de la Pesca en las Zonas Marinas Pertencientes a la URSS, por la que extendió su ZEE a 200 millas.²⁰

Estados Unidos hizo lo propio el 1 de marzo de 1977, creándose en algunas regiones una superposición de ambas jurisdicciones. Los soviéticos hubieran deseado tomar el Acuerdo de 1867 como punto de partida para la delimitación, pero el documento no contiene definiciones concretas sobre la línea fronteriza marítima,

¹⁹ Andrei Fediashin: «Estados Unidos decide poner la cara en las conversaciones sobre el Ártico». *RIA Novosti*. En: http://sp.rian.ru/opinion_analisis/20110519/149047325.html. 19/05/2011. Consultado el 16 de junio de 2012.

²⁰ N. G. Palamar'n: YYNekotoryye aspekty pogranichnogo razgranicheniya mezhdru Rossiyskoy federatsiyey i Soyedinennymi Shtatami AmerikiZZ, *Informatsionnyy gumanitarnyy portal YYZnaniye*. Ponimaniye. Umeniye ZZ. no. 6, 2009, Istoriya. En: <http://www.scrf.gov.ru/searchhl?url=news/19/668.html&mime=text/html&charset=utf-8&hldoclist=http%3A>. Consultado 18 de marzo de 2012.

sino que se refiere solo a la Península y a las islas.²¹

Así las cosas, cada parte eligió la variante que más le convino y ambas acordaron que en los lugares donde hubiera discrepancias, la delimitación se haría por el centro de la zona en disputa. Como resultado, en el Mar de Bering se creó un área conflictiva de 70 mil km², sobre la cual las partes no hicieron más negociaciones, sino que el gobierno soviético de manera unilateral y en forma verbal demarcó una parte de la misma y la concedió a Estados Unidos, con la esperanza de que este en reciprocidad le compensara unas 150 mil toneladas de pescado que su flota dejaría de capturar.²²

Los soviéticos, primero, y los rusos después han sostenido que eso nunca sucedió y han seguido planteando esta demanda en el marco del Comité Mixto para la Colaboración con Estados Unidos. Lo asombroso es que los moscovitas se limitaran solo al tema del pescado, ignorando las cuantiosas riquezas, particularmente de combustibles, que ya se sabía que existían en la zona. Como colofón de esta conducta en febrero de 1979, el Soviet Supremo de la URSS fijó una nueva frontera marítima que de hecho dejó el área

«temporalmente» bajo control norteamericano.²³

Esta conducta de las autoridades soviéticas de entonces es hoy considerada por muchos rusos como un regalo injustificado e ilógico a los norteamericanos, que eran el principal enemigo estratégico de Moscú en la post-guerra. Este comportamiento solo podría explicarse a partir de una interpretación del momento histórico y de las condiciones concretas en que aconteció, cuando la mayoría de las personas estaban totalmente confundidas sobre el verdadero estado de la situación mundial.

Recordemos que nos encontrábamos en pleno apogeo de la distensión: en 1975, Estados Unidos fue definitivamente derrotado en Vietnam, ese mismo año la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa había reconocido la inviolabilidad de las fronteras posbélicas y oficializado la existencia de los dos Estados alemanes, en África se desplomaba el colonialismo portugués, Moscú y Washington daban los primeros pasos en materia de control de armamentos nucleares. Parecía pues el momento de mayor solidez de la Unión Soviética y cuando se es fuerte, se puede ser magnánimo.

²¹ E. P. Tolmachovu: ob. cit.

²² N. G. Palamar'n: ob. cit.

²³ Otchet o rezul'tatakh proverki vozdeystviya Soglasheniya mezhdusoyuzom Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik i Soyedinennymi Shtatami Ameriki i linii razgranicheniya morskikh prostranstv, podpisannogo 1 iyunya 1990 goda, na rybopromyslovuyu otrasl' Rossii. Izresheniya Kollegii Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii ot 31 yanvarya 2003 goda no. 3 (328).

Pero en verdad estábamos al inicio de lo que se llamó después «periodo de estancamiento»: en 1975 el PIB soviético dejó de acortar la distancia que lo separaba del norteamericano y se rezagaba cada vez más de él. En el plano político, la URSS se había quedado sin líder, tras el derrame cerebral de Leonid Brezhnev y estaba gobernada por un triunvirato, donde tecnócratas y burócratas tenían una gran ascendencia.

Durante 15 años el tema de la delimitación marítima con Estados Unidos se mantuvo en el olvido, hasta que en 1990, en medio de la perestroika y de la euforia sobre el nuevo carácter de las relaciones entre los dos Estados, en forma relativamente rápida ambos países acordaron un Memorando que entro en vigor, con carácter provisional, hasta que fuera ratificado por ambos legislativos: el Acuerdo para la Delimitación de los Espacios Marítimos, del 1 de julio de 1990, conocido como el Pacto Shevardnadze-Baker, que oficializó en manos de Estados Unidos la posesión del 70% del Mar de Bering, un área 12 veces mayor que la que le correspondió a los soviéticos.²⁴

Tan ventajoso era este acuerdo para Estados Unidos, que un año después de firmado fue ratificado

por el Senado, que como regla no sanciona Tratados basados en las Leyes Marítimas Internacionales. El problema estriba en que dicho Memorando tiene un anexo, especificando la línea de demarcación, que incluye un área de mar abierto, en violación de la Convención del Derecho del Mar. Supuestamente el área se la dividen los dos países, pero en realidad la controlan solos los norteamericanos y barco ruso que penetra en ella es detenido y conducido.

El Acuerdo Shevardnadze-Baker ha provocado mucha polémica dentro de Rusia e incluso hubo intentos para hacer que los tribunales juzgaran a Eduard Shevardnadze, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Gorbachov.

La Cancillería rusa sostiene que el Acuerdo fue firmado en base a una disposición del Consejo de Ministros de la URSS y que en sus preparativos participaron representantes del Ministerio de defensa y otras instituciones.²⁵ De otro lado, los ex dirigentes soviéticos lo niegan. En particular tal mentís se presenta en el serial documental *Krushenie (El derrumbe)*, donde el ex Primer Ministro Nikolai Rizhkov y el ex Ministro de defensa, Mariscal Dimitri Yazov, aseguran que sus instituciones no fueron consultadas en ningún momento.

²⁴ Ídem.

²⁵ B. Torkunov: i dr. Ocherki istorii Ministerstva inostrannykhdel Rossii, 1802-2002. B 3 ò., Moskva. Ò. 2: 1917-2002/ñ.4.

De cualquier manera, existe un Decreto del Consejo de Ministros de la URSS encargando al Ministerio de Relaciones Exteriores que firme el Acuerdo con carácter temporal, lo que constituyó una violación de la legislación soviética vigente, que no contemplaba entre sus procedimientos la posibilidad de firmar un acuerdo internacional con semejante carácter.²⁶

Después de la desintegración de la URSS, las fuerzas armadas se retiraron dejando las regiones árticas rusas al borde de la extinción, al desaparecer el apoyo de todo tipo que éstas les venían prestando. Al mismo tiempo, dicho retiro colocó ante el país el peligro de perder el control sobre una frontera de 17,000 km que es la más extendida del Ártico. Fue con la llegada de Vladimir Putin al poder, que Rusia pasó a considerar el Ártico como una región de prioridad nacional.

Cuando en 1996 se produjo la sustitución de Andrey Kozyrev como Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia por Evgueni Primakov, el Pacto Shevardnadze-Baker fue enviado a la Duma, pero el legislativo no debatió sobre su ratificación y lo pasó al análisis del Comité Estatal para la Geopolítica, quien lo considero perjudicial para los intereses del país.²⁷

En virtud de ello, en 1999 se hizo un nuevo intento por discutir el asunto con Estados Unidos en base a un proyecto de acuerdo elaborado por la parte rusa para el uso racional de los recursos biológicos en el norte del Mar de Bering, que preveía el establecimiento de un régimen coordinado de explotación pesquera para toda la zona, pero Washington rechazó la propuesta.

Esto reanuda los debates dentro de Rusia y después de múltiples intentos, el 14 de junio del 2002 la Duma adoptó una resolución en la que constata que como resultado del Acuerdo Shevardnadze-Baker pasaron a los Estados Unidos: una parte de la zona exclusiva de la URSS con un aérea de 23,7 mil km², prácticamente cedida por la URSS a los Estados Unidos en 1977; otra parte de la zona económica exclusiva de la URSS con un área de 7,7 mil km² y un pedazo de la plataforma continental con un área de 46,3 mil km² de mar abierto, más allá de las 200 millas; mientras la parte de plataforma continental en esa zona del Mar de Bering que paso a la Federación de Rusia es solo de 4,6 mil km².²⁸

La Duma decidió crear un grupo de trabajo para hacer una valoración total del Acuerdo y de su correspondencia con los intereses a largo plazo de la Federación de Rusia y para

²⁶ Ídem.

²⁷ Izresheniya Kollegii, ob. cit.

²⁸ Otchet..., ob. cit.

que prepárese propuestas dirigidas a minimizar los efectos negativos que la aplicación de ese acuerdo tiene para el país.

La posición norteamericana, por su parte, parece incólume: Estados Unidos está de acuerdo con el Tratado Shevardnadze-Baker, lo cumple y no tiene intención de revisarlo.²⁹

El analista ruso Nikolai Kosolapov en un artículo sobre el diferendo ruso-norteamericano en el Mar de Barents, publicado en el No. 3 del 2008 de la revista *Mezhdunarodniye Protsesy*, alertaba: «Este conflicto aun silenciado tiene todas las posibilidades para su ulterior crecimiento si en él se incluyen la problemática energética ártica y el fortalecimiento en Estados Unidos de las tendencias a favor de la división territorial de Rusia. Allá semejantes tendencias todavía se conservan y de vez en cuando se dicen en alto y públicamente. Por ejemplo, en la campana electoral del 2008 se oyó el tema de la independencia de la República de Komi, concretando la idea expresada muchas veces antes por diferentes autores norteamericanos sobre la posibilidad del desmembramiento de Rusia en 7-35 estados independientes” .³⁰

Y efectivamente el Norte ruso está bastante inquieto ante la creciente presencia de empresas nacionales o extranjeras que transforman su hábitat de manera diferente a como los pueblos originarios la conciben y desde luego que están presentes también los instintos separatistas, que como en Groenlandia o Escocia acompañan el descubrimiento de riquezas en el subsuelo. Pero esa misma situación existe del otro lado del Estrecho de Bering. En 1999, en la discusión sobre los límites marítimos ruso-norteamericanos intervino el Estado de Alaska, cuyo parlamento aprobó una resolución poniendo en dudas la legitimidad del acuerdo Shevardnadze-Baker. Alaska exige que el tratado sea anulado y se realicen nuevas negociaciones con su participación, ya que no está de acuerdo con el paso a jurisdicción rusa de una serie de Islas, entre ellas la de Granel. Para los dirigentes de ese Estado norteamericano, ellos han perdido 40 mil millas cuadradas de fondos marinos a favor de Rusia.³¹

Como en todas partes, uno de los aspectos más complejos de este problema estriba en que las lógicas que guían la actuación de los pueblos

²⁹ *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*. January 9, 2009. NSPD-66 / NSPD-25. Ob. cit.

³⁰ Nikolai Kosolapov: “Porogovyy uroven i veroyatnost konflikta SSHA s Rossiyey”. *Rossiya v global’noi politike*. Tok nomer. Oñi 6, 1 3(18). Sentyabr’-dekabr, 2008.

³¹ Tanya Marèant y Masha Denezhkina: “Istoriya shtata Alyaska”, 2012. En: http://www.ladyfromrussia.com/karnaval/states/als_hist.shtml. Consultado el 18 de marzo de 2012.

originarios son diferentes a las que tienen los Estados modernos lo que puede constituirse en un electrodo libre que imprima una dirección y una dinámica inesperadas a los acontecimientos. Consciente de ello los gobiernos ruso y norteamericano acordaron eliminar las visas a partir del 17 de julio del 2015, para las visitas mutuas de los integrantes de los pueblos originarios de Alaska y Chukotka. Con ello debe ceder la presión de la lógica indígena en el manejo del diferendo entre los dos países.

En el Ártico

El peligro anunciado por Kosolapov sobre la posibilidad de que al diferendo en el Mar de Barents se pudiera unir la problemática ártica ya había comenzado a formarse a partir del 2007, tras el anuncio hecho en julio de ese año por la Agencia Internacional de Energía sobre la inminencia de una crisis energética producto del agotamiento de las reservas conocidas de hidrocarburos. Este anuncio se produjo en los precisos momentos en que crecía la decepción con las esperadas potencialidades del Asia Central y se descubría el aceleramiento del deshielo de los glaciales del Polo Norte, donde se espera

encontrar el 25% de las reservas no exploradas de hidrocarburos.

En 1996 el Dpto. de Energía del Gobierno de Estados Unidos había estimado que las reservas no explotadas de petróleo del Asia Central exsoviética alcanzaban al 16% de las mundiales y se aproximaban a los 200 mil millones de barriles, lo que hacia la región equiparable con Arabia Saudita, muy por encima de Irak y Kuwait.³² Semejante expectativa explica la priorización que hizo entonces Washington de la región y su invasión de Afganistán inmediatamente después del derribo de las torres gemelas. Pero pronto esos cálculos comenzaron a ser cuestionados. En el 2003 un estudio de la consultora Word Mackenzie calculó dichas reservas en 39, 400 millones, es decir, comparables a las del Mar del Norte.³³ Esto significaba que Asia Central no sería la solución para las crecientes necesidades de combustibles del mayor consumidor energético del mundo.

Coincidiendo con ello se intensificó la alarma mundial por el proceso de extinción de los glaciales del Polo Norte. En diciembre del 2006 investigadores norteamericanos y canadienses alertaron que el calentamiento de la tierra podría hacer que el hielo se acabara en esa región antes de 40 años (*El País*, 2006).³⁴

³² Iván Giménez: *El Nuevo Gran Juego en Asia Central. Geopolítica en el Mar Caspio*, Editorial Popular, Madrid, 2009, p. 28.

³³ Ídem.

³⁴ "El polo norte se derretirá en el verano del 2040". En: <http://www.elpais.com>. Consultado el 12 de diciembre de 2006.

Semejante desarrollo tiene incuestionables consecuencias negativas, pero a la vez ofrece otras que no lo son tanto. El deshielo de los glaciales abrirá nuevas rutas marítimas, ampliará el acceso a los recursos del subsuelo polar, sobre todo a los de petróleo y gas y ampliará las áreas para el desarrollo agrícola, por lo que de inmediato se movilizaron todos los actores internacionales que por algún motivo o razón se consideran con derechos en esa parte del globo terráqueo, creándose así un potente nudo de contradicciones, cuya gestión requerirá el máximo de capacidad negociadora de las actuales relaciones internacionales.

La pugna por los recursos del Ártico ha hecho resurgir el temor a una tercera guerra mundial. En mayo del 2007, el analista Andrei Schegoliov escribió que, según los expertos, en un futuro no lejano podría desatarse una guerra total por los recursos del planeta.³⁵ En abril del 2007 hubo una sesión abierta del Consejo de Seguridad de la ONU para analizar la interrelación entre la energética, la seguridad y el clima, donde el Secretario General, Van Ki Moon expresó la opinión de que la degradación del

medio ambiente y el acceso desigual de los países a los recursos naturales pueden convertirse en la causa de la desestabilización de la situación mundial. El Consejo Europeo reunido en marzo del 2008 analizó un documento conjunto del Alto Representante de la UE, Javier Solana, y de la Comisión Europea, en el que se afirma que «el aumento de la accesibilidad a los enormes recursos de hidrocarburos en la región del Ártico está cambiando la dinámica geoestratégica de la región, con potenciales consecuencias para la estabilidad internacional y la seguridad de los intereses europeos».³⁶ La pro gubernamental *Rossiskaya Gazeta* afirmaba en el 2007 que el reparto del Ártico será el inicio de la nueva división del mundo,³⁷ mientras el comentarista Tony Allen Mills del *The Sunday Times* afirmó el 5 de agosto del 2007, que había empezado una nueva guerra fría y que el área de choque entre los imperios era el Polo Norte.

De los países con costa en el Ártico, Rusia es el que tiene un área mayor, mientras Estados Unidos es el que menos posee. Es lógico, por tanto, que sus visiones sobre cómo

³⁵ Andrei Schegoliov: "Izmenenie klimata mozet stat prichinoi mezhdunarodnago konflikta". En: http://www.ng.ru/ecology/2007-05-16/100_artica.html. Consultado el 16 de junio de 2010.

³⁶ Andreu Missé: "La UE alerta de los riesgos de conflicto en el Ártico por el deshielo", *El País*, 10 mar 2008. En: http://elpais.com/articulo/sociedad/UE/alerta/riesgos/conflicto/Artico/deshielo/elpepisoc/20080310elpepisoc_2/Tes.

³⁷ Olga Shaporenko: «Servicio de Monitoreo», 3 agosto 2007 04.04. GMT. En: http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news..bbc.co.uk/hi/russian/newsid_6928000/6928934.stm. Consultado el 26 de agosto de 2010.

repartirse las riquezas de la zona sean diametralmente opuestas. Moscú sostiene que las cordilleras submarinas Lomonosov y Mendelejev son continuación de la plataforma continental de Siberia y en base a ello exige una zona adicional de 1 millón 200 mil km² de ZEE, donde se calcula que existen entre 9 y 10 mil millones de toneladas de combustible convencional.

En diciembre del 2001, Rusia presentó su demanda oficialmente ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLCS) de Naciones Unidas para obtener derechos más allá de sus 200 millas en los mares Ojotsk, Barents, Estrecho de Bering y Ártico. La solicitud no fue satisfecha por falta de fundamentos, ante lo cual, en el 2007 envió una expedición encabezada por el diputado a la Duma, Artur Chilinganov, que a bordo de dos batiscafos: el Mir I y el Mir II, descendió al fondo marino en el Polo Norte y depositó en él la bandera rusa a una profundidad de 4200 metros.

Con las pruebas obtenidas por esta expedición, el 4 de agosto del 2015, Rusia reiteró su demanda ante la CLCS, sin que hasta ahora dicha institución se haya pronunciado. Los resultados de esta expedición provocaron una gran reacción internacional no solo de parte de los Estados costeros, sino también de muchos otros, como China,

Japón y Australia. Sobre todo, hubo declaraciones muy ásperas por parte del gobierno de Canadá. Estados Unidos no fue estridente, pero se movilizó inmediatamente. Se ha informado que podría presentar su aspiración a una franja de 600 mil millas cuadradas, en las que, según sus propios estudios se concentraría la mayor parte del petróleo del Polo. Pero ya desde febrero del 2008, después de muchos años sin hacerlo, Estados Unidos convocó una licitación para permitir el inicio de la prospección en su plataforma ártica, donde se supone que existen por lo menos 15 millones de barriles de petróleo y más de 2 trillones de m³ de gas.³⁸

La Ruta Norte

Una de las nuevas realidades que crea el deshielo ártico es la descongelación de las llamadas rutas de navegación. Ellas son dos: la ruta del Mar del Norte -a lo largo de la costa de Rusia- y la del Noroeste -entre las islas del archipiélago ártico canadiense-. El probable uso de estas rutas reduciría considerablemente las distancias entre América del Norte y Europa Occidental, de un lado y de Japón y el Lejano Oriente, del otro. En agosto del 2017, un mercante ruso realizó por esa vía, la travesía de Noruega a Corea del Sur un 30% más rápido de lo que la hubiera hecho por la

³⁸ bbc.co.uk, 2008.

ruta regular a través del Canal de Suez.³⁹ Entre Múrmansk y Shanhái la duración es de 22 días en lugar de los 42 que sería a través del canal egipcio. En una eventual travesía entre las dos urbes más populosas del orbe: New York y Tokio, la reducción del tiempo de navegación a través de la ruta norte sería aún más sustancial y podría afectar notablemente la importancia geopolítica que hoy tienen tanto el citado Canal de Suez, como el de Panamá y el futuro de Nicaragua.

Los rusos quieren darle a la ruta un carácter internacional a condición de que se reconozca su soberanía sobre la misma. Con ese fin, los días 2 y 3 de diciembre del 2013, el Consejo Ruso de Relaciones Internacionales y el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias Rusa, con el respaldo de la Cancillería Moscovita, organizaron un Congreso Internacional titulado: «El Ártico: una región de cooperación y desarrollo» en la cual, junto a la insistencia sobre los derechos soberanos de Rusia, se expresaba una disposición abierta a la colaboración internacional con otros Estados. Desde luego que ello supondría que los barcos extranjeros que utilicen dicha ruta deberán pagar por su uso. Estados

Unidos, por su parte, se opone, aduciendo la necesidad de que se respete la libertad de navegación.⁴⁰

El descenso de los batiscafos rusos fue seguido de la visita al lugar de unidades de las marinas norteamericana y de otros países de la OTAN, mientras Moscú reinició en el 2007 los vuelos de entrenamiento de sus bombarderos estratégicos y el envío de su marina al Atlántico a través de los estrechos, actividades estas que habían sido suspendidas unilateralmente desde 1991.

De esta forma se ha reactivado la actividad militar en una región de particular importancia estratégica porque representa la trayectoria más breve para el sobrevuelo de los misiles y en sus fondos marinos existen escondites muy preciados para los submarinos equipados con cohetes nucleares.

Los dirigentes políticos de ambos países tratan de no intranquilizar a la opinión nacional e internacional con declaraciones que hablan sobre los pasos para encontrar una vía de paz, pero los documentos rectores de sus políticas son claros y precisos. El 9 de enero del 2009, el Presidente norteamericano adoptó una Directiva sobre Política Ártica en la que afirma categóricamente que «Estados Unidos tiene en el Ártico amplios

³⁹ Ana Alonso Moreno: «El Ártico ruso: Análisis geopolítico de las oportunidades y amenazas del deshielo polar». En: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-ártico-ruso-anál...> Consultado el 18 de febrero de 2018.

⁴⁰ Obitogakh mezhdunarodnoy konferentsii "Severnym morskim putem k strategicheskoy stabil'nosti i ravnopravnomu partnerstvu v Arktike". 11.08.2011.

y fundamentales intereses en materia de seguridad y están preparados para actuar solos o en alianza con otros Estados para defender dichos intereses». ⁴¹ Tiempo después, el 12 de mayo del 2009, la Federación de Rusia adoptó su nueva Concepción de Seguridad Nacional hasta el 2020, en la que considera como una de sus principales amenazas la existencia en las fronteras de situaciones imperfectamente solucionadas desde el punto de vista del derecho internacional. El documento advierte que en las condiciones de lucha por los recursos no se excluye la solución por la fuerza militar de los problemas que surjan y se reitera la intención rusa de explotar en un futuro las nuevas fuentes energéticas del Mar de Barents y de otras regiones del Ártico. ⁴²

En busca de alternativa a la confrontación

En el mundo de hoy, dos actores internacionales del peso de Rusia y Estados Unidos no pueden limitarse a mostrar y medir sus fuerzas, sino que están obligados por la capacidad de destrucción mutua asegurada aun existente a encontrar también otras vías que relajen la tensión en sus diferendos y eso es lo que parece buscar el acuerdo firmado en agosto

del 2011 entre los gigantes Rusneft y ExxoMobil.

Se trata de lo que las agencias internacionales calificaron como «un mega contrato», que debía abrir el camino a la futura participación estadounidense en la explotación de los recursos energéticos rusos del Polo Norte, al tiempo que permitiría a estos el acceso a la tecnología más sofisticada que existe para la exploración y extracción de hidrocarburos en las duras condiciones naturales del Ártico.

El acuerdo fue una gran sorpresa, ya que el gigante ruso venía realizando negociaciones con la inglesa BP para las inversiones conjuntas en el Ártico y con la Chevron para el Mar Negro y ambos ahora quedaron eliminados.

Según el acuerdo, Exxon y Rusneft invertirán de conjunto 3,2 mil millones de USD en el desarrollo de 3 bloques en Novaya Zemlya y de un bloque en Tuapse, en el Mar Negro. Según Rusneft, las reservas de los bloques de la primera alcanzan los 110 mil millones de barriles y las de la segunda, los 9 mil millones. Los rusos tendrán el 66,7% de las acciones y recibirán además el derecho a participar en las inversiones que la firma norteamericana tiene en el Mar Caribe y en Texas. Lo

⁴¹ *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*. January 9, 2009. NSPD-66 / NSPD-25. Ob. cit.

⁴² *Strategiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda Uтверzhdena Ukazom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 12 maya 2009 g.* ¹ 537. En: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>.

de la participación de Rusneft en estas dos áreas fue una solicitud de la parte rusa, basada en el principio de la reciprocidad.

Para el gigante norteamericano el acuerdo significaba su regreso al mercado ruso, donde en su momento figurara como la principal candidata a la compra de Yukos, empresa que Putin nacionalizó y después fue absorbida casi totalmente por Rusneft.

Pero la importancia de este acuerdo no está solo, ni tanto, en los miles de millones de USD a invertir, ni en los otros tantos barriles de combustible a extraer, como en su extraordinaria dimensión política. El acuerdo representaba un serio intento por cambiar el clima en las relaciones ruso norteamericanas y se alcanzó con la participación directa de representantes de ambas administraciones. Desde el punto de vista de la Geopolítica el contrato creaba la esperanza de que el

diferendo ruso-norteamericano por las reservas petrolíferas del Polo Norte pudiera encaminarse por la vía de la cooperación y no de la confrontación.⁴³

Esta esperanza se frustró en abril del 2017, cuando el presidente Trump denegó a la ExxoMobil el permiso para reanudar las actividades de prospección en el Mar Negro con la firma Rusneft. Dado el carácter de las «sanciones» adoptadas por el Jefe de Estado norteamericano contra Moscú dicha prohibición es extensiva también a los acuerdos sobre inversiones en el Ártico. Como resultado, en los últimos años el único componente de las relaciones ruso norteamericanas que se incrementa en la región es la competencia bélica. En este sentido, la actividad que más titulares produce es la rusa, porque en ese plano Moscú tiene que crear la capacidad suficiente para enfrentar sola a la Organización del Atlántico Norte.

Bibliografía adicional:

Resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/48/263. 17 de agosto de 1994.

Î rezul'tatakh proverki vozdeystviya Soglasheniya mezhdu Soyuzom Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik i Soyedinennymi Shtatami Ameriki î linii razgranicheniya morskikh prostranstv, podpisannogo 1 iyunya 1990 goda, na promyslovuyu otrasl' Rossii.

⁴³ Juan Sánchez Monroe: «El Gran Contrato ruso-americano», *Eurasian Hub*, 10 de abril, 2012. En: <https://eurasianhub.wordpress.com/2012/04/10/el-gran-contrato-ruso-americano/>.

Osnovy gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike na period do 2020 goda i dal'neyshuyu perspektivu. Pr-1969. En: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

Olga Yevgenyevna Brednikova: «Prigranichnyye konflikty i spory». En: <http://www.strana.oz-ru/?uzid=7&oznumber=6>. Consultado el 16 de junio de 2010.

Sergei Kulikov: «Raznoglasiya mezhdu Rossiyey i SSHA dostigli Severnogo polyusa», 17.05.2007. En: <http://www.ng.ru/tag/ssh/>. Consultado el 17 de mayo de 2007.

Igor Yakovenko: «Dezintegratsiya_RF: Stsenarii_i_Perspektivy». En: <http://www.strana.oz-ru/authors/?author=196>. Consultado el 25 de junio de 2012.

Estado del Arte de las contribuciones teóricas desde la geopolítica energética para el análisis de los conflictos por el petróleo

Pável Alemán Benítez

pavel@cipi.cu

Licenciado en Derecho.
Investigador Auxiliar del CIPI.

Resumen: Las relaciones internacionales en el siglo XX y XXI, tienen una incuestionable naturaleza geopolítica. Los conflictos armados reordenan las cuotas de poder y el territorio, para satisfacer la creciente demanda de recursos estratégicos. En el centro se encuentra la disputa por los recursos energéticos, en particular el petróleo. Para comprender estos procesos, es importante partir de los avances teóricos que han sentado precedentes en los temas de investigación asociadas a la geopolítica energética.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, geopolítica, energía, petróleo.

Abstract: *International relations in the XX and XXI century, have an unquestionable geopolitical nature. Armed conflicts reorder the quotas of power and territory, to meet the growing demand for strategic resources. In the center is the dispute over energy resources, particularly oil. To understand these processes, it is important to start from the theoretical advances that have set precedents in the research topics associated with energy geopolitics.*

Keywords: *International relations, geopolitics, energy, oil.*

Declarando intenciones: ¿qué se pretende?

Antes de comenzar una investigación, existe la incertidumbre sobre la definición del tema, su novedad científica, los aportes previos realizados en la academia, y los elementos que conformarían el marco teórico-conceptual. La lectura y fichaje de las potenciales fuentes de información, que se encuentran en libros, capítulos, tesis, artículos académicos, informes institucionales u otras en formato audiovisual, permiten establecer los elementos que reducen y/o eliminan la incertidumbre inicial. En las publicaciones diversas que pueden ser de utilidad para investigaciones sobre energía y geopolítica sucede, como en otras áreas del conocimiento, el fenómeno descrito por Joseph Nye como *paradoja de la abundancia*. Esto es: «(...) la abundancia de información lleva a la escasez de atención. Cuando confrontados con un volumen excesivo de información, es difícil saber en qué debemos concentrarnos».¹ Es bajo esta perspectiva que presento un estado «inicial» del arte sobre la temática que abordan las polémicas y estudios sobre *hidrocarburos y geopolítica*, tratando de identificar no solo los principales autores, sino las principales líneas temáticas de indagación, y su contribución a la construcción del conocimiento.

Lenin describió el reparto territorial, lo que obviamente entraña el acceso a las materias primas y el control de los mercados, como un rasgo distintivo del imperialismo. Sin embargo, la cuestión de fondo es el acceso a los recursos que permiten el crecimiento económico y la sostenibilidad del modo de vida en las potencias centrales en el sistema-mundo. Michael T. Klare, Philippe Le Billon, William Engdahl, Daniel Yergin y otros autores, sostienen con acierto que las relaciones internacionales en el siglo XX y XXI, tienen una incuestionable raíz geopolítica que permite comprender los conflictos armados no solo como una redistribución de cuotas de poder, sino como un reordenamiento territorial-espacial. El Observatorio Latinoamericano de Geopolítica (OLAG), bajo la conducción de la Dra. Ana Esther Ceceña, ha logrado demostrar, con la superposición de mapas, que la distribución de posiciones militares –bases, locaciones de operación avanzada y otras similares–, coincide con la concentración de grandes reservas de recursos estratégicos. Entiéndase que ese carácter, no solo se vincula con su valor esencial para el funcionamiento de la economía y del complejo militar industrial, sino con su naturaleza fungible y finita, no renovable, que marca la tendencia de su agotamiento.

La historia de los conflictos en los siglos XX y XXI pudiera escribirse

¹ Joseph Nye Jr.: *O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*, Editora UNESP, São Paulo, 2002, p. 21.

como una pugna por el acceso, control y uso del petróleo, así como de las rutas de abastecimiento por tierra y mar. Se pudiera objetar que esta mirada es parcial, y es cierto si se toma en cuenta que ha desempeñado un papel histórico en el consumo energético global el carbón, y en tiempos más recientes y de forma creciente el gas natural. Pero esto es una verdad a medias, porque aún y por algunas décadas más el petróleo seguirá siendo la principal fuente de consumo energético. La pretensión de este análisis es demostrar la existencia de un vínculo entre la geopolítica petrolera y la diversidad de conflictos, como elemento esencial para comprender las relaciones internacionales contemporáneas.

Pero la geopolítica petrolera tiene un vínculo especial con la existencia de reservas, los costos de producción y los precios en el mercado internacional. En los últimos cuatro años se constata un descenso acelerado y luego un ascenso sinuoso de la cotización internacional del petróleo en los principales mercados bursátiles, tanto en las ventas *spot* como en las acciones a futuro. Para la mayoría de los expertos se trata de un resultado que implica la combinación de una sobreoferta –o recorte voluntario– de la producción de crudo y sus derivados con una contracción de la demanda por desaceleración de las economías. El proceso en sí mismo amerita someter una vez más

algunas consideraciones de larga data a revisión. La geopolítica energética, anclada en la teoría del pico petrolero de Hubbert, depende en buena medida de la percepción de escasez o abundancia de reservas de combustibles fósiles, pero también de la viabilidad económica y tecnológica de su explotación. Todas las cuestiones mencionadas tienen implicaciones de orden geopolítico en el reordenamiento de los poderes globales. La llamada «revolución energética» en Estados Unidos, articula cuestiones de orden doméstico y de política exterior interactuando entre sí.

Enfoques teóricos más relevantes

Jacques Bergier y Bernard Thomas, en *La guerra secreta del petróleo* (1972),² son los autores de mayor antigüedad que mencionan el excepcional vínculo entre el petróleo y la geopolítica mundial, así como el reconocimiento del carácter estratégico del petróleo. Sin embargo, lejos de coincidir con las posiciones más ortodoxas que sustentan un cercano pico petrolero mundial, Bergier y Thomas son tal vez pioneros en discrepar de las concepciones sustentadas por Hubert, en el sentido de que, por la constitución geológica del planeta, y la concentración de la explotación de los hidrocarburos en zonas terrestres, las reservas no cuantificadas podrían exceder por mucho las

² Jacques Bergier y Bernard Thomas: *La guerra secreta del petróleo*, Plaza & Janes S.A., Editores, Barcelona, 1972.

reservas potenciales que hasta el presente se han descubierto.

Alí Rodríguez Araque, desde su posición de experto que, además, ha ocupado altos cargos en la industria petrolera, tanto en su país como a nivel internacional, en *El proceso de privatización petrolera en Venezuela* (1997),³ hace un análisis ponderado de las relaciones entre países productores y consumidores, enfatizando la fortaleza negociadora de una parte de esos Estados, cuyas empresas nacionales –National Oil Companies (NOC)– coordinan políticas de volumen de oferta y precios del crudo. A su vez, Rodríguez Araque describe la forma en que países del centro del sistema capitalista, agrupados en la Agencia Internacional de Energía (AIE), responden con políticas, opuestas a las políticas de la OPEP la explotación de otras áreas geográficas en la periferia global, así como la eficiencia y ahorro energético.

Fernando Travieso Lugo, en su libro *La Orimulsión* (2005),⁴ deja asentado el criterio de que existe una convergencia de intereses en relación a la producción de petróleo y sus derivados como combustible para el sector automotriz, entre Estados Unidos y otros países productores de petróleo que componen el centro del sistema capitalista, incluso de la periferia No-OPEP u OPEP. Pero también deja explícito que, en aras de disminuir su

dependencia petrolera en la generación de electricidad para los sectores productivo y doméstico, dificultan la emergencia de productos alternativos petroleros para ese sector, como la llamada *orimulsión*, cuyo costo de extracción y producción sería altamente ventajoso para los países productores, ralentizando el ascenso del gas natural como elemento central de la matriz energética global. En ello existe un componente de orden geopolítico, relacionado con las nuevas fuentes y rutas de suministro de gas natural al mercado internacional, especialmente en Asia Central. El criterio es aplicable a las experiencias más o menos recientes de explotación de gas natural –incluido *offshore*– y su comercialización vía marítima –deshidratado/rehidratado–, así como por vía terrestre a través de la creciente red de ductos, tanto en Europa, Norteamérica y América del Sur.

En libro coordinado por Guillaume Fontaine y Alicia Puyana, *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (2008),⁵ encontramos el capítulo «Nuevas tendencias en la seguridad energética mundial y sus impactos en América Latina». La autora de ese capítulo identifica como cuestiones formativas del concepto, presentes en la literatura antecedente sobre el tema, los conflictos armados en

³ Alí Rodríguez Araque: *El proceso de privatización petrolera en Venezuela*, Impregraf C.A., Caracas, 1997.

⁴ Fernando Travieso Lugo: *La Orimulsión*, Editorial Buchivacoa, Caracas, 2005.

⁵ Guillaume Fontaine y Alicia Puyana (coord.): *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, FLACSO, Quito, 2008.

zonas productoras, la inflación/depresión de los precios de las *commodities* energéticas en el mercado mundial, la incertidumbre en torno a las reservas de petróleo y gas natural, y los fenómenos naturales asociados al cambio climático. Pero como elementos novedosos, también incluye la emergencia de un *nacionalismo energético* en la periferia del Sistema-Mundo, la necesidad de diversificar la matriz energética global a partir de fuentes no convencionales de energía que incluyen no solo a las renovables, sino también a los agrocombustibles. Finalmente, Bertha García Gallegos, concluye que la potencial vulnerabilidad de Estados Unidos en el sector energético, es un elemento central en la relativización de la hegemonía de Estados Unidos.

En el texto *La nueva tragedia de México: la reforma energética* (2015),⁶ la legisladora y economista mexicana Dolores Padierna, establece que el proceso de privatización de la empresa Petróleos Mexicanos, responde a una necesidad geopolítica de Estados Unidos. La autora señala que la integración energética de América del Norte –incluidas las arenas bituminosas de Athabasca en Canadá–, no busca otra cosa que contribuir a la autonomía/independencia energética de Estados Unidos, a partir de la eliminación de restricciones

jurídicas que al desaparecer permiten sobreexplotar las reservas petroleras y de gas, en particular las de México.

Otra autora mexicana que tributa sustancialmente a la construcción de un marco teórico, es la investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) Rosío Vargas Suárez. Inicialmente en su libro *La política energética estadounidense: ¿asunto de seguridad o de mercado?* (2005),⁷ la autora identifica elementos conceptuales precedentes en las políticas energéticas estadounidenses entre 1959 y 2001. Entre ellos menciona el posicionamiento internacional de Estados Unidos y su percepción de vulnerabilidad respecto a sus importaciones petroleras, los indicadores fundamentales en el mercado petrolero internacional y la capacidad excedentaria de producción. La autora considera relevante la relación entre la industria petrolera estadounidense y la hegemonía de ese país, y los límites de la seguridad energética estadounidense entre dos propuestas: la autarquía y la interdependencia.

En una contribución más reciente, *El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica* (2014),⁸ Rosío Vargas Suárez enfoca como primer asunto la interdependencia energética –integración

⁶ Dolores Padierna: *La nueva tragedia de México: la reforma energética*, Editorial Planeta Mexicana S.A. de C.V., México D.F., 2015.

⁷ Rosío Vargas Suárez: *La política energética estadounidense: ¿asunto de seguridad o de mercado?*, CISAN, México, D.F., 2005.

⁸ Rosío Vargas Suárez: *El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica*, CISAN, México, D.F., 2014.

subordinada con Estados Unidos como eje hegemónico de la relación, asumida esta como una de las estrategias para garantizar la seguridad energética de Estados Unidos, asumiendo que el suministro seguro y sostenido del hidrocarburo a ese país, sostiene su competitividad comercial y es un elemento clave de su proyección de poder a escala internacional. La autora identifica como un elemento clave de la vulnerabilidad energética estadounidense, la reducción de la producción excedentaria de aquellas regiones de las que importa petróleo. A su vez encuentra superpuestas en la seguridad energética sus dimensiones de seguridad, tecnología, finanzas y acceso a los recursos energéticos. Finalmente, la autora incluye el tema de la explotación de hidrocarburos no convencionales -lutitas-, como una opción endógena y complementaria que viabiliza la seguridad energética de Estados Unidos.

En calidad de editor y contribuyente, Luis E. Lander en el libro *Poder y petróleo en Venezuela* (2003),⁹ en el capítulo «Venezuela, golpe y petróleo», escrito en coautoría con Margarita López Maya, comenta que el fortalecimiento de la OPEP mediante la gestión del finado presidente Hugo Rafael Chávez Frías, causó malestar en el gobierno estadounidense porque implicaba, más allá del aumento de los precios de la canasta de productos petroleros de la

OPEP, un fortalecimiento de Estados cuestionados por EE.UU.: Iraq, Libia e Irán. Resulta una confirmación del intento de Estados Unidos de erosionar por la fuerza a la OPEP, que tanto Iraq como Libia fueran objeto de sanciones y posteriormente de intervenciones militares que abrieron la inversión petrolera fundamentalmente a empresas estadounidenses.

Michael T. Klare, considerado uno de los teóricos más importantes de la geopolítica energética, en su libro *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global* (2003),¹⁰ establece que en las relaciones internacionales hay una competencia por el acceso a los recursos energéticos. Klare afirma que los Estados importadores pueden considerar una grave amenaza a su seguridad nacional, la interrupción de los flujos de recursos energéticos que impliquen un estrangulamiento de su economía, lo que puede conllevar al uso de la fuerza militar para garantizar el acceso a esos recursos. El autor establece una relación proporcional entre una correlación donde la oferta supere a la demanda y la disminución de los riesgos de conflicto. Por el contrario, si esa correlación es inversa, los riesgos de conflicto serían crecientes. La centralidad de los conflictos en Medio Oriente se asocia a la concentración en esa región de varios países que son grandes productores de hidrocarburos. Klare además enfatiza en los

⁹ Luis E. Lander (Editor): *Poder y petróleo en Venezuela*, FACES-UCV, Caracas, 2003.

¹⁰ Michael T. Klare: *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Urano, S.A., Barcelona, 2003.

«puntos de estrangulamiento del tránsito petrolero mundial», como otro elemento a tomar en cuenta en relación a la seguridad energética. O sea, aquellas regiones por donde se realiza buena parte del comercio petrolero, y que son susceptibles, en caso de interrupción, de generar un desabastecimiento artificial e inflación en la cotización de los hidrocarburos.

En su doble función de editor y contribuyente, Philippe Le Billon en el libro *The geopolitics of resource wars. Resource dependence, governance and violence* (2005)¹¹ expone que la expansión global de los Estados que pertenecen al núcleo del sistema capitalista no solo ha estado motivada por rivalidades intersistémicas, sino por la denegación del acceso estratégico a los recursos. Le Billon comenta que en el pensamiento occidental el tema de los recursos ha sido dominado por una ecuación donde se combinan el comercio, la guerra, el poder y la libertad de navegación. Sostiene que la vulnerabilidad ante la escasez de petróleo ya se encontraba presente desde la Primera Guerra Mundial en el pensamiento estratégico de las principales potencias, idea que fue reforzada en el transcurso de la segunda conflagración mundial. También argumenta que fue durante la época de la Guerra Fría donde se consolidaron varias iniciativas para evitar o amortiguar

la dependencia occidental de importaciones de recursos energéticos, que incluían: el despliegue militar en zonas contiguas a los sitios de explotación, el almacenamiento de recursos estratégicos, el apoyo diplomático, las guerras clandestinas, los golpes de Estado y el apoyo a los regímenes aliados en países productores, así como el apoyo a las empresas transnacionales del sector energético aliados y acuerdos comerciales favorables.

La posesión y explotación del petróleo según Le Billon, incide de manera fundamental en el balance de poder, tanto al interior de una región como en relación con actores extrarregionales. Esto puede apreciarse en los Estados del Golfo, cuyo ritmo ascendente de gastos en defensa les permite mantener una moderna capacidad militar complementada por vínculos geoestratégicos con las potencias Occidentales, que mantienen un despliegue permanente en bases militares, con lo que supuestamente mantienen seguras las fronteras ante la hipotética emergencia de disputas con fundamento histórico.

Otro de los expertos más influyentes, citado recurrentemente en la literatura sobre el tema es Daniel Yergin, cuyo libro *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power* (1991),¹² enmarca con precisión el momento en que, durante la administración

¹¹ Philippe Le Billon (Editor): *The geopolitics of resource wars. Resource dependence, governance and violence*, Frank Cass, London, 2005.

¹² Daniel Yergin: *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, Simon & Schuster, New York, 1991.

Nixon, fueron abolidas las cuotas de importación de petróleo ante un aumento considerable de la demanda interna, que fue casi duplicada entre 1970 y 1973, planteando por primera vez el tema de la vulnerabilidad a las importaciones de petróleo. De esta manera apareció como respuesta la *diversificación de las fuentes de importación*, como una expresión concreta de la diversificación de la dependencia. En toda substancia se puede afirmar, que a partir de esa época la sociedad estadounidense de la segunda postguerra mundial, en la que la generación *baby boom* esperaba realizarse como clase media, fue que comenzó el declive del *sueño americano*. Peor aún: si en las elites políticas árabes se manejaba desde la década de 1950 el uso del petróleo como un arma política para lograr concesiones territoriales de Israel –algo imposible ante los abundantes suministros petroleros de Texas–, para la década de 1970 esto era viable por el aporte que realizaban los países árabes al monto global del consumo petrolero. Es decir, la cuarta guerra árabe-israelí o del Yom Kippur, fue el momento en que el petróleo se convirtió por primera vez en arma política.

Veinte años después, Yergin tributó *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World* (2011).¹³ En ese texto Yergin reflexiona sobre el concepto de *pico petrolero* o *cénit petrolero* (*peak oil*), punto

de la tasa máxima de extracción mundial de petróleo, tras el cual la tasa de producción entraría en declive, generando un aumento de los precios del petróleo y de los costos de producción en los países importadores netos. A pesar de que Yergin sostiene que la abundancia de los hidrocarburos se sostendrá por un tiempo prolongado, estima que el mayor reto será asegurar la disponibilidad de energía en el futuro, ante una demanda creciente. Por ello considera crucial el desarrollo de nuevos recursos energéticos mediante la innovación y la introducción de nueva tecnología. A su vez, Yergin plantea que uno de los horizontes posibles sea la creciente incorporación al consumo energético global de petróleos no tradicionales o no convencionales –más pesados, más difíciles de extraer, y de procesamiento más costoso–, como un elemento esencial de la seguridad energética. A esta última la ve como la combinación del acceso a los suministros energéticos –con precios asequibles–, en un ámbito de relaciones –preferentemente no hostiles– con los países productores netos y la incidencia de la energía como dimensión de la seguridad nacional, en un contexto en que el comercio de la energía adquiere una naturaleza transfronteriza.

Yergin sostiene que los actos de piratería contemporánea en las principales rutas marítimas de transporte de petróleo y gas natural, los ataques

¹³ Daniel Yerguin: *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*, The Penguin Group, New York, 2011.

cibernéticos contra infraestructura crítica en los segmentos productivos y de suministro de energía, así como la inestabilidad política en los países productores netos de hidrocarburos, se constituyen en debilidades y amenazas para el sistema energético. En razón de ello, deben ser tomados en cuenta en el marco de la seguridad energética.

Por último, dicho autor sostiene que el nuevo paradigma energético pudiera estar en construcción por los desafíos que impone a la humanidad el cambio climático. Por esa razón señala que la actual matriz energética otorga un mayor protagonismo a la extracción y consumo de gas natural, incluido el asociado a la explotación de las lutitas. Pero también hace hincapié en que los efectos del cambio climático podrían establecer un puente entre las fuentes convencionales de energía, basadas en los hidrocarburos, y las energías renovables. Yergin también introduce el concepto de la conservación o la eficiencia energética, como forma de mantener un crecimiento económico sostenido sin sobrecargar la demanda energética mundial de hidrocarburos.

En *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order* (2004),¹⁴ William Engdahl, coloca la competencia por el control de los recursos energéticos entre un declinante Imperio Británico y un ascendente Estados Unidos,

que, junto a la exigencia de renunciar a la amplia periferia colonial británica, forzó la hegemonía estadounidense y en particular en el sector energético a través del Plan Marshall. Engdahl complejiza el análisis de la relación entre el sector petrolero y los conflictos armados, cuando revela que en la llamada Guerra del Yom Kippur, más que golpear la economía estadounidense con el aumento del precio petrolero en casi un 400%, los Estados del Medio Oriente involucrados en el embargo petrolero –y en especial Arabia Saudita que comenzó a financiar el déficit presupuestario estadounidense y británico con sus petrodólares–, permitieron con los altos precios que Reino Unido pudiera hacer económicamente viables los nuevos campos de producción en el Mar del Norte. A la vez, se ralentizaba el crecimiento de dos economías que dependían de las importaciones petroleras y competían por el liderazgo de la economía mundial: la República Federal Alemana y Japón. A principios de 1973, el Club Bilderberg había acordado ese incremento substancial del precio petrolero, y Henry Kissinger –que había participado de la reunión–, fue el encargado de alentar secretamente la guerra ante Egipto y Siria, a la vez que daba seguridades de su apoyo a Israel.

Engdahl complementa su excelente libro, de referencia en los estudios

¹⁴ William Engdahl: *A Century of War. Anglo-American Oil Politics and the New World Order*, Pluto Press, London, 2004.

de geopolítica energética, al comentar esa dimensión tanto en la desintegración de la antigua República Federativa de Yugoslavia (1995-1999), como en la Tercera Guerra del Golfo (2003). En el primero de los casos, estaba la visión de crear una ruta alternativa desde el Caspio hasta Europa, controlada por Estados Unidos, para abastecer a Europa, tarea asignada a Halliburton cuando estaba como miembro prominente de su directorio Dick Cheney –luego vicepresidente de Estados Unidos en el mandato de George W. Bush–. El propio Cheney apreciaba antes de llegar a la presidencia que los ritmos de crecimiento del capitalismo central necesitaban de inmensas cantidades de energía barata en un mundo consumidor de petróleo. Y siendo el Medio Oriente el asiento de la mayor parte de la producción, con una altísima eficiencia, no quedaba otra opción que despojar de ese petróleo a los Estados nacionales que controlaban ese recurso. Por eso la primera fase era la guerra contra Iraq, decidida tempranamente en 2001, antes del ataque al World Trade Center del 11 de septiembre.

Mary Kaldor *et al* (Editores), en su libro *Oil wars* (2007),¹⁵ las autoras afirman que existe una conexión directa entre la posesión abundante de recursos energéticos, en particular petróleo, y los conflictos armados –incluidos los internos–, donde se relacionan una conducta depredatoria de los recursos energéticos fósiles con

una economía rentista. Se citan como ejemplos los conflictos en Nagorno Karabakh y Chechenia, influenciados por las preocupaciones rusas en torno al control de los campos petroleros del Cáucaso. También se mencionan los intentos separatistas en Nigeria, Indonesia y Angola, en regiones con vastas reservas de petróleo, así como el papel jugado por este recurso en la financiación de los conflictos armados en esos territorios. Mención especial se hace del caso colombiano, donde el presupuesto militar ha sido engrosado a partir de los altos ingresos que ha obtenido ese Estado por la renta petrolera.

En otro sentido, los autores del libro analizan la participación directa o indirecta de actores externos en esos conflictos, interesados en acceder a las *commodities* energéticas. Dichos actores no solo toman parte activa en los conflictos, sino que además han cambiado hacia una estrategia de *poder blando* para favorecer sus intereses a largo plazo, al establecer medidas de pacificación, estabilización y prevención de los conflictos. Esto último debido en gran parte a la presión de las sociedades civiles involucradas directamente en los conflictos.

Las autoras también hacen referencia al *cambio de régimen* que promueven las potencias occidentales por razones de «seguridad nacional», en particular Estados Unidos, para asegurar «gobiernos amigables»

¹⁵ Mary Kaldor, Terry Lynn Karl y Yahia Said (Editors): *Oil wars*, Pluto Press, London, 2007.

que permitan el acceso de dichas potencias a vastos recursos energéticos, en especial en Medio Oriente/Asia Central, citándose concretamente el caso de Iraq.

Para Mahmoud A. El-Gamal y Amy M. Jaffe, existe una relación entre los intentos de abandonar el dólar estadounidense como moneda de referencia para sus exportaciones de *commodities* energéticas o la intención de establecer acuerdos comerciales de finalidad similar con la República Popular China, por parte de algunos países productores en el Medio Oriente, y la postura hostil de Estados Unidos hacia algunos países en concreto, como Iraq e Irán. En su libro *Oil, Dollars, Debt, and Crises. The Global Curse of Black Gold* (2010),¹⁶ ambos autores afirman que las medidas para desalentar medidas financieras que puedan debilitar al dólar estadounidense en favor del euro.

Como bien afirman los autores, la alianza entre los sectores militar, financiero y energético de Estados Unidos ha modelado la política exterior estadounidense por décadas. Basados en un análisis del Ahran Center for Political and Strategic Studies (ACPSS), primer tanque pensante en el Medio Oriente, los Estados Unidos emplean no solo su influencia política y financiera para acceder a los recursos energéticos en esa región. Según esa institución

académica, también emplean su poderío militar de forma violenta con el objetivo de facilitar las licitaciones en favor de las empresas transnacionales estadounidenses del sector energético, a la vez que proveen los contratos de «reconstrucción» a otras empresas de la misma nacionalidad. Esto genera un círculo cerrado de resentimiento antiestadounidense en la región.

Daniel Moran y James A. Russell, editores del libro *Energy Security and Global Politics. The militarization of resource Management* (2009),¹⁷ analizan las dimensiones estratégicas de la seguridad energética, en particular cuando el acceso a esos recursos son objetos de una competencia militar. En el libro se exploran diversos riesgos que podrían aumentar en condiciones de creciente competencia económica por recursos escasos, así como la variedad de problemas que se derivarían de una pérdida de confianza en la equidad y eficiencia del mercado, tanto por los principales productores de hidrocarburos, como por los principales consumidores. Los autores consideran que la evolución política en Asia Central, Rusia, China, Venezuela y las naciones productoras en el Medio Oriente, pueden ser determinantes de la inestabilidad del mercado.

En 2009, el Comité de Asuntos Exteriores del Senado de Estados Unidos, correspondiente a la Segunda

¹⁶ Mahmoud A. El-Gamal y Amy M. Jaffe: *Oil, Dollars, Debt, and Crises. The Global Curse of Black Gold*, Cambridge, 2010.

¹⁷ Daniel Moran y James A. Russell (Editors): *Energy Security and Global Politics. The militarization of resource Management*, Routledge, New York, 2009.

sesión del 109 Congreso, publicó la transcripción de un grupo de audiencias públicas realizadas por ese comité bajo el título *Energy diplomacy and security*.¹⁸ Ese texto resulta importante, especialmente porque el senador más antiguo entre los republicanos, Richard Lugar, coincide en el mismo tiempo con el futuro Secretario de Defensa Chuck Hagel, el ex candidato demócrata a la presidencia en 2004 y luego Secretario de Estado, John Kerry, y con la fórmula ganadora del mismo partido de las elecciones en 2008 y 2012, el expresidente Barack H. Obama, y el exvicepresidente Joseph Biden.

Lugar expresó sus preocupaciones por la dependencia estadounidense del petróleo, y los inexistentes avances para la fecha en el sector de las energías alternativas, especialmente porque el sector petrolero, que contaba con suficientes representantes en el gabinete del presidente George W. Bush, acusaba a los defensores de las energías alternativas de «idealistas». El difunto senador previó que, en un escenario de escasez de los hidrocarburos, la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos se verían seriamente afectadas.

En ese sentido, Richard Lugar mencionó las seis potenciales amenazas que en su criterio podían afectar los intereses geopolíticos de Estados Unidos. La primera de ellas es el impacto que podían tener en los

suministros los desastres naturales, los conflictos armados y los actos terroristas. El segundo elemento perturbador era el crecimiento de la demanda energética en sociedades cuyo acelerado desarrollo industrial estaba asociado al consumo de energía –República Popular China, India y Brasil–, en un contexto de previsible escasez de los recursos energéticos fósiles. La tercera cuestión es el empleo de los recursos energéticos por parte de los países productores como arma política para presionar a los países productores. El cuarto elemento es que los gobiernos de países rentistas de sus recursos energéticos, podían obviar a la comunidad internacional y comportarse por fuera de los lindes democráticos en relación a sus sociedades. En quinto lugar, identifica el cambio climático en su combinación con el empleo ineficiente y contaminante de las fuentes energéticas. Y, por último, Lugar establece una conexión entre el alto costo de la factura energética, el empobrecimiento de los países consumidores con menos recursos financieros, y el terrorismo.

Michael T. Klare presenta un argumento razonable para explicar la presencia militar estadounidense en Medio Oriente en una época de «abundancia de recursos energéticos». Para el común de los académicos estadounidenses sería un error geopolítico que su país cediera el control de la zona, retirando sus fuerzas

¹⁸ Committee on Foreign Relations-U.S. Senate: *Energy diplomacy and security*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 2006. En: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-109SPRT28001/html/CPRT-109SPRT28001.htm>.

navales y aéreas. En el contexto actual, Estados Unidos ha reducido sus niveles de consumo y de importaciones de petróleo, y sigue aumentando notablemente su volumen de producción. Siendo así, el sentido común indicaría que mantener una *fuerza en presencia* es costoso y no contribuye a relocalizar sus fuerzas hacia otras áreas, algo consustancial a la idea del *rebalance naval hacia Asia*. En «From scarcity to abundance: the changing dynamics of energy conflict» (2015),¹⁹ Klare responde esa interrogante a partir de tres cuestiones esenciales: el compromiso de mantener el flujo de productos energéticos que emanan de esa región hacia el mercado mundial; la denegación de acceso a terceros que quieran suplantarse a Estados Unidos en el rol de «policía global»; y el mantenimiento de una fuerza disuasoria capaz de contener o mitigar el desarrollo de conflictos locales que afecten en alguna forma el mercado energético global y por transitividad, cree inestabilidad en su propia economía.

Michael T. Klare ve como escenarios de futuras disputas por los recursos energéticos dos regiones en particular: el Mar del Sur de China y el Ártico. En ambos territorios se han estimado reservas probables cuantiosas, y al existir un problema con la delimitación fronteriza o

reclamos territoriales aún sin solución, las posibilidades son mayores. Especialmente porque en un criterio compartido emanado del Center for Strategic and International Studies (CSIS) y compartido por el Departamento de Estado, el petróleo alimenta el poder militar, el tesoro nacional y la política internacional. Más allá de ser una extraordinaria *commoditie* en el comercio internacional, todos aquellos que poseen ese vital recurso comprenden que es un factor determinante del bienestar, la seguridad nacional y el poderío internacional.

Amy Myers Jaffe y Jareer Ellass, en su artículo «War and the oil price cycle» (2015),²⁰ exponen que hay conjunto de factores y actores que están transformando geopolíticamente el Medio Oriente. Las fronteras están siendo vulneradas, no solo como consecuencia de la prolongación de los efectos de la Tercera Guerra del Golfo (2003), o de la llamada «Primavera Árabe» (2011-2012). En esa remodelación del Medio Oriente tiene un rol creciente la rivalidad entre varias potencias regionales (Arabia Saudita, Irán, Turquía, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos). Pero también participan de ese proceso formaciones irregulares que incluyen a las fuerzas del Estado Islámico (ISIS), organizaciones

¹⁹ Michael T. Klare: «From Scarcity to Abundance: The Changing Dynamics of Energy Conflict», *Penn State Journal of Law & International Affairs*, Vol 3, No.2, University Park, 2015. En: <http://elibrary.law.psu.edu/jlia/vol3/iss2/4>.

²⁰ Amy Myers Jaffe y Jareer Ellass: «War and the oil price cycle», *Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 1, New York, F/W 2015. En: http://blogs.cuit.columbia.edu/jia/files/2016/03/JaffeEllass_WarandOil.pdf.

remanentes de Al Qaeda, milicias (sunitas, chiitas, kurdas), y organizaciones de antigua data en la resistencia contra la ocupación israelí (Hezbollah y H́amas). Todas estas fuerzas intervienen en mayor o menor medida en el conflicto armado sirio. Uno de los elementos más notorios y sensibles de esa disputa es en torno al control de la producción petrolera, capacidades de refinación, ductos y parque automotor para el transporte del petróleo y sus derivados.

Paralelamente, el conflicto se complejiza con la participación de otros actores extrarregionales como Rusia y Estados Unidos, con intereses geopolíticos en la región. Y aunque no sea visible las afectaciones que provoca en el mercado energético global, potencialmente puede afectar las instalaciones energéticas regionales como ya está sucediendo en Siria, donde la reconstrucción de su infraestructura será costosa y lenta. Esto traería consecuencias desastrosas por la importancia que tiene la oferta energética de Medio Oriente en el total global.

Harold Schobert, profesor emérito en Ciencias de los Combustibles en la Universidad Estatal de Pennsylvania, en su libro *Energy and society: an introduction* (2014),²¹ incluye un capítulo al tema de la geopolítica petrolera y del gas. Fija inicialmente su atención en la diferencia conceptual entre recursos y

reservas petroleras –probadas, probables y posibles– que serían económicamente viables para la explotación. También incluye los *recursos condicionales*, aquellos que estarían en un entorno *subeconómico*, es decir, aquel cuya extracción sería demasiado cara empleando la tecnología disponible. Lo anterior se evalúa a tenor de la posibilidad de que los productores netos puedan emplear el petróleo como un *arma* política para presionar a los países consumidores netos. Ello, en opinión del autor, puede sobrevenir en presencia del «pico petrolero», que estima podrá dilatarse recurriendo a la explotación de reservas no convencionales, y empleando nueva tecnología en el proceso extractivo y de refinación. Pero esto a falta del descubrimiento de nuevas reservas de calidad, fácil acceso y menores costos operativos, marca un horizonte que estima entre 2005 y 2040, con lo que podría generarse un shock energético si para la época en que suceda no se ha modificado sustancialmente la matriz energética global. Entonces, en un escenario de escasez del recurso, la variable geopolítica tendería a incrementarse, siendo probable que Medio Oriente, Asia Central (particularmente el espacio postsoviético) y Venezuela sean áreas de disputa, incluso de carácter militar.

Daniel Lacalle y Diego Parrilla, autores de *The energy world is flat: opportunities from the end of peak oil*

²¹ Harold Schobert: *Energy and society: an introduction*, CRC Press, Boca Ratón, 2014.

²² Daniel Lacalle y Diego Parrilla: *The energy world is flat: opportunities from the end of peak oil*, Wiley, West Sussex, 2015.

(2015),²² proponen una mirada muy crítica de los criterios convencionales que han permeado los análisis geopolíticos en el sector de la energía. Con un análisis pormenorizado brindan otros elementos vinculados al ascenso brusco de la cotización petrolera entre 2008 y 2009, asociada a los *subprime* o *bonos basura* del sector inmobiliario. Cuestionan acremente el vínculo entre inflación de las *commodities* energéticas y los conflictos armados, aduciendo un excedente de oferta y una reducción de la demanda –incluida la China, a tenor de su desaceleración económica. Exponen como evidencia empírica los casos recientes de la caída abrupta de la producción libia con posterioridad al derrocamiento de Muammar El Khadaffi, la ocupación de una amplia zona petrolera al norte de Iraq por el Estado Islámico, y el más reciente conflicto en el oriente de Ucrania –que incluye la reincorporación de Crimea bajo soberanía rusa, así como los prolongados enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales de Kiev con las autodenominadas *repúblicas populares* que ocuparían el territorio de Nova Rossiya. En este último caso, exponen dos estrategias diferentes de diversificación: la rusa, a través de la construcción de un entramado de gasoductos que rodean a Ucrania, evitando el paso por su territorio para llegar al mercado de Europa Occidental; y la decisión europea de di-

versificar más sus suministradores de gas natural, combinada con el ahorro energético y la explotación de recursos propios. Y concluyen otorgando un rol de extrema importancia en la geopolítica de Washington al desarrollo de los hidrocarburos no convencionales (lutitas).

El libro *The geopolitics of shale gas* (2014),²³ publicado por el Centro de Estudios Estratégicos de La Haya, analiza el crecimiento de la producción doméstica de gas natural en Estados Unidos a partir de la fracturación hidráulica o *fracking*, y como ello incide vigorosamente en el rediseño de la política energética de ese país. A la vez, los autores del texto consideran que, con la extracción de petróleo, Estados Unidos no solo podría reducir considerablemente sus importaciones, sino además convertirse en el primer productor de ese hidrocarburo para 2020, otorgándole «grados de libertad» adicionales para poder maniobrar en su política exterior incluso con países productores netos de petróleo, de quienes ha importado tradicionalmente una parte importante de su consumo. Incluye el libro la referencia expresa a la influencia que la llamada *revolución del gas shale* puede producir en Europa, cuya matriz energética consume gas natural importado, especialmente en referencia al suministrado por Rusia.

Vikram Rao, quien ha sido consultor y miembro de junta de varias

²³ The Hague Centre for Strategic Studies and TNO: *The geopolitics of shale gas*, De Swart, The Hague, 2014.

empresas e instituciones que laboran en el campo de la energía, tributa en su libro *Shale Oil and Gas: The Promise and the Peril* (2015),²⁴ un ponderado análisis sobre el proceso de la *revolución del shale gas*. En ese texto plantea al reto ruso de utilizar el suministro de gas a Europa Occidental como un arma de negociación política, la posibilidad de reducir su efectividad transfiriendo tecnología e invirtiendo en desarrollar el gas de lutitas presente en Polonia y Reino Unido. También incluye la posibilidad del comercio triangular de Gas Natural Licuado (GNL), previamente adquirido por Estados Unidos en Qatar, con lo cual reduciría el costo del MBTU (Millones de Unidades Térmicas Británicas). Por último, y como la geopolítica energética también comprende la disputa por los mercados receptores, se plantea la viabilidad de las exportaciones a Japón (post-Fukushima) de GNL a partir de la explotación de esquistos estadounidenses, así como la inversión en el desarrollo de proyectos extractivos para esas fuentes no convencionales en la República Popular China.

Rao también hace un aporte sustancial acerca de un tema del que en realidad se comenta poco, el vínculo directo que existe entre la capacidad de despliegue de las fuerzas armadas estadounidenses y la seguridad

energética, pero no en los términos más comunes de la presencia militar en zonas productoras de hidrocarburos, sino del consumo de combustible de las fuerzas armadas. En 2010 se estimaba en 5 billones de galones de *fuel oil*. Y entonces anuncia que, como parte de la seguridad energética, el sector de defensa de ese país podría progresivamente comenzar a utilizar fuentes renovables en sus instalaciones militares, emplear metano como combustible vehicular, lo que reduciría los gastos e incrementaría la eficiencia. Y como último punto, acudir a fuentes locales de energía en aquellos lugares donde tuvieran destacadas fuerzas fuera de su territorio.

Finalmente, resulta provechoso el estudio de Fernando Pimentel, *O Fim da Era do Petróleo e a Mudança do Paradigma Energético Mundial: Perspectivas e Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira* (2011),²⁵ pues su lectura contrastada con la realidad de los últimos dos años, desmitifica los argumentos del Fondo Monetario Internacional (FMI) en relación a la influencia que puede ejercer en la cotización internacional los recortes petroleros de la OPEP. Más aún, se percibe que, ante un futuro pico petrolero, es posible modificar lentamente la matriz energética global en términos de una transición inducida a un paradigma postpetrolero

²⁴ Vikram Rao: *Shale Oil and Gas: The Promise and the Peril*, RTI Press Publication, Chapel Hill, 2015.

²⁵ Fernando Pimentel: *O Fim da Era do Petróleo e a Mudança do Paradigma Energético Mundial: Perspectivas e Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2011.

-lo cual implica voluntad política y apoyo financiero desde los centros del sistema capitalista- en fecha posterior a la década de 2030. Y ello implicaría abaratar los costos de la obtención de la energía renovable, generar un mercado global para los agrocombustibles, sustituir progresivamente en el sector automotor el segmento consumidor de combustible por otro que funcione a partir de ese portador energético o de electricidad.

En todo caso, varias potencias medias regionales, algunas de las cuales conforman los BRICS o tienen relevancia en el comercio internacional, serían severamente afectadas ante un previsible pico petrolero. Entre ellas destacan: China, India, Sudáfrica, Corea del Sur y Turquía. Recordando el vínculo que existe entre la capacidad de sostener el gasto energético, la seguridad energética y la proyección de poder internacional, las economías de esos países se encontrarían en una situación más vulnerable que otros países que son productores netos de hidrocarburos, cuentan con fuentes suficientes para varias décadas o más de un siglo a los ritmos de crecimiento y consumo actuales, y han comenzado a invertir crecientemente en otras mo-

dalidades de generación de energía, tanto para los sectores doméstico, productivo como para el transporte.

Conclusiones

Innegablemente, la lucha por el control -y denegación a terceros- de los recursos energéticos, y de los territorios estratégicos para su transporte, almacenamiento e industrialización petroquímica, están en el epicentro de los conflictos globales. El horizonte de escasez o inviabilidad económica que previsiblemente pueden alcanzar los recursos energéticos fósiles en su condición de no renovables, pudiera intensificar la pugna por estos recursos. Su mayor o menor acceso, ralentizará o profundizará la relativa progresión del conjunto de fuentes de energía renovable y el cambio de paradigma energético hacia otro más amigable con el medio ambiente. En igual medida, la concentración de estos recursos en Estados con políticas más nacionalistas o abiertas a la voracidad del capital transnacional, determinará la probable colisión de intereses -e incluso los conflictos armados en el futuro- entre productores y consumidores netos.

Bibliografía adicional:

Mary Kaldor, Terry Lynn Karl y Yahia Said (Editors): «From scarcity to abundance: the changing dynamics of energy conflict», *Penn State Journal of Law & International Affairs*, Vol.3, No. 2, 2015.

Richard G. Lugar y R. James Woolsey: «El nuevo petróleo. ¿Por qué cambiar?», *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.4, No. 4, México, D.F., 2010.

Rosío Vargas Suárez: «Ensuring Energy Security», *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, New York, Mar/Abr 2006.

Silvia Creponi: *Energy, environment and international conflicts: the energy politics of the U.S. Presidents James Earl Carter and Barack Hussein Obama*, Università Cà Foscari, Venezia, 2012/2013.

Clay Ramel: *Reconsidering the Roots of Crude Coercion: a Policymaking Analysis of 'the Oil Weapon'*, Center for International Security and Cooperation (CISAC), Washington, D.C., 2012.

La comunicación política en los conflictos internacionales: algunas aproximaciones

Carlos Cabrera Rodríguez

ccabrera@ffh.uh.cu

Doctor en Ciencia Política
Profesor Titular en la Facultad de
Filosofía e Historia
de la Universidad de La Habana

Sandra Bulté Ramos

sandra.bulte@yahoo.es

Licenciada en Sociología.
Especialista Comercial en la Agencia de
Turismo Cultural «Paradiso» (ARTEX)

Resumen: En el texto se aborda la génesis del empleo de la comunicación política en el plano de las relaciones internacionales, particularmente en las relaciones conflictuales internacionales. Se expone el papel de los medios de comunicación masiva en dichos conflictos, haciendo énfasis en algunas de las operaciones psicológicas y de las técnicas a partir de las cuales se desvirtúa, manipula y falsifica la información sobre la realidad internacional.

Palabras clave: Comunicación política, medios de comunicación masiva, relaciones conflictuales internacionales, operaciones psicológicas, propaganda.

Abstract: *It is addressed in the presentation, the genesis of the use of political communication in the field of international relations, mainly in the conflictive international relations. Reference is made to the role of the mass communication means in such conflicts, making emphasis in some psychological operations and in the techniques from which the information about international realities are distorted, manipulated and falsified.*

Keywords: *Political communication, mass communications means, conflictive international relations, psychological operations, propaganda.*

Ya desde su tiempo el célebre conflictólogo Karl von Clausewitz significaba el hecho de que la guerra no era otra cosa que la continuación de la política por otros medios. La Historia ha confirmado el hecho de que han sido precisamente los medios violentos en los que se ha basado la continuidad de tales políticas. Sin embargo, resulta también un hecho no menos importante a la luz de la historia de este último siglo, el que se observe el papel cada vez más creciente que tienen los procesos de comunicación en general, pero también y mayormente, el papel que juega la comunicación política en la preparación previa, durante y posterior al desencadenamiento de los conflictos armados.

Edward Bernays fue uno de los primeros teóricos que su trabajo *Ingeniería del consentimiento*, escrito después de haber participado en la Comisión on Public Information (Comisión de Información Pública, CPI) de Estados Unidos, que tuvo a su cargo idear la maquinaria conocida posteriormente como *Comisión Creel*. Esta fue una comisión gubernamental de propaganda, conformada por *bussines men*, académicos, intelectuales, etc., que a través de la ingeniería del consenso logra un enfoque dirigido a hacer que la gente apoye determinadas ideas y programas, a partir de la aplicación de

principios científicos y estudios de opinión. A esta Comisión le bastó medio año para transformar la mentalidad de una población relativamente pacífica, en otra profundamente belicista que deseaba ir a la guerra con el fin de «salvar al mundo» de la amenaza alemana, partiendo de combinar diferentes técnicas de publicidad con estudios psicológicos de los comportamientos colectivos. A través de este fenómeno propagandístico este país legitima su intervención en la Primera Guerra Mundial frente a su población.

Otro importante teórico, también integrante de la misma Comisión Creel, Walter Lippman, tiempo después señalaba que, mediante las nuevas técnicas de propaganda, se podía fabricar la aceptación de algo inicialmente no deseado que siguiese una agenda determinada.

El primer ejemplo del papel de los medios de comunicación en el trabajo de convencimiento de una población para que la misma apoyase la guerra, se dio precisamente, como ya se indicó, en los Estados Unidos bajo el mandato de Woodrow Wilson, quien precisamente logró su triunfo presidencial en 1916, partiendo de promover una campaña propagandística bajo el rótulo de «Paz sin victoria», en el contexto de la Primera Guerra Mundial.

Procesos análogos ocurrieron en Inglaterra y Francia. Se trataba de controlar el pensamiento de la inteligencia norteamericana con el fin de utilizarla en la tarea de arrastrar a una

población en su mayoría contraria a la guerra, desatando el miedo y el terror dentro de la misma, al tiempo que exaltaba su fanatismo patriótico en el llamado de ser los elegidos para salvar al mundo. Para ello se necesitaba del concurso de una reducida elite intelectual –convertida en una clase especializada–, que indujese al resto del «rebaño desconcertado» al decir de Lippman, a cumplir con el «interés nacional común». De esta forma dicha elite era la única con capacidad analítica para la toma de decisiones en aras de ese interés, asistiendo así a lo que Noam Chomsky ha dado en llamar «democracia del espectador».

Ya desde las décadas del 20 y 30 del pasado siglo, Harold Lasswell, uno de los fundadores de la comunicología norteamericana, señalaba que su gobierno no podía engañarse por los preceptos de la democracia liberal de que los propios individuos eran los mejores jueces de sus intereses particulares, señalando que era precisamente un reducido círculo dotado de capacidad lógica racional, el encargado de convertirse en verdadero juez de los intereses públicos, evitando así los juicios erróneos del «rebaño desconcertado», y sus posibles desvíos democráticos.

Con el tiempo, esta clase especializada, devino vehículo fundamental en la creación de los cimientos de la industria de las relaciones públicas, que en manos del mundo empresarial y las grandes corporaciones, estaba destinada al control de la opinión pública.

El poder financiero de la industria de las relaciones públicas es solo

comparable con el de la industria de guerra, siendo su finalidad el evitar toda acción que, proviniendo de la mayoría de la población, pudiera poner en riesgo el equilibrio del sistema. Para ello era necesario mantener a esa mayoría aislada, atomizada, segregada, domesticada como permanente espectador pasivo. Sin embargo, mantener a esta mayoría domesticada ha sido una cuestión hartamente difícil. El síndrome de Viet Nam fue un ejemplo elocuente que habría que evitar. Lo mismo ocurre con la necesidad de supresión de la actividad sindical, de las huelgas, o sea, de todo síntoma de disidencia respecto al sistema.

Durante las guerras que se han desatado por parte de las potencias imperialistas, particularmente por los Estados Unidos, la propaganda era orientada primeramente por los Estados, pasando a ser después una función de las grandes corporaciones de la información, las cuales la hacían camuflarse bajo el sentido de mera información fidedigna, de «única verdad». Este tipo de información es, sobre todo, un determinado enfoque que se nos suministra de una realidad que se nos selecciona de antemano, después de ser sometida a un férreo control y a la correspondiente censura y que nos induce a una lectura, la «única posible». Así tenemos la actividad de la RCA (Radio Corporation of America) en la década del 20, y durante la postguerra la VOA, la USIA, la CIA, etc.

Contra los países exsocialistas europeos existieron múltiples ejemplos

de una coordinada labor de «información» en las respectivas lenguas de estos países y pueblos. Radio Libertad, Radio Europa Libre resultan en este sentido algunos de los ejemplos más elocuentes. A un influjo similar han sido sometidas las experiencias transicionales socialistas asiáticas.

En relación con Cuba, más de una decena de estaciones han radiado propaganda subversiva a lo largo de las décadas de Revolución en el poder, como parte de su estrategia de guerra total contra nuestro país. Dentro de este concierto de estaciones radiales destaca desde Radio WOBA «La Cubanísima», Radio WHRC «Cadena Azul», Radio Cuba Libre, Radio Abdala, Radio «Camilo Cienfuegos», Radio Onda Libre, Radio Alpha 66, Radio Antorcha Martiana, Radio Cuba al día, Radio Libertad cubana hasta la mal llamada «Radio Martí». En febrero del 2002, se creó la Oficina de Influencia Estratégica (OIE) con el fin de inundar el éter con información afín a los intereses de los Estados Unidos.

La manipulación de la información a toda hora y en todo momento sigue siendo una técnica por excelencia. Su objetivo inmediato es trabajar en el plano emocional de los individuos, en tanto la guerra como tal constituye un fenómeno que nadie o casi nadie desea, la tarea entonces de los grandes pulpos de la información es hacer creíble su necesidad. Nunca sería lo mismo pensar que valga la pena morir por petróleo, que tras el manto de la defensa

y salvaguarda de los intereses de la nación elegida para salvar al mundo del terrorismo –aunque la proporción de las pérdidas entre agresores y agredidos sea 1/300–.

La manipulación es la técnica que partiendo del control de las motivaciones de los sujetos a los cuales va destinada dicha acción, persigue orientar la atención y el favor de estos hacia un fin específicamente predeterminado: la influencia de la conducta humana. En esta técnica se parte de premisas falsas, las cuáles suelen ser presentadas como verosímiles e incluso como ciertas, aunque el sujeto del cual parte la acción de manipulación conoce su naturaleza pero la mantiene escondida. En este caso el argumento puede ser falaz. El sujeto manipulador parte de las conclusiones que quiere imponer y para ello se vale de determinadas premisas que considere oportunas. Por otra parte, este suele desarrollar sus acciones en el terreno de la ambigüedad o de la mentira porque se persiguen unos objetivos éticamente condenables. El proceso de la manipulación se caracteriza por:

1. Ser parte del supuesto de la competencia comunicativa del sujeto de la manipulación, aunque desconozca los aspectos fundamentales del proceso.
2. La existencia de dos niveles de intencionalidad, uno escondido pero que será el real y el que dominará el proceso, y otra operante, constituido por el discurso que se querrá transmitir.

3. La existencia de dos niveles de lenguaje como en todo uso retórico.
4. La naturaleza de las razones y de los argumentos utilizados.
5. La existencia de la simulación, no en cambio la mentira, la cual podrá darse o no.

La manipulación se instrumentaliza fundamentalmente a través del lenguaje. A través de este se persigue conseguir unos fines ajenos al grupo que pretende manipular y desde luego al margen de la libertad de los individuos que componen este grupo.

En la manipulación se presentan dos niveles de intencionalidad, uno de los cuales no es conocido por el receptor al ser ocultado intencionalmente por el emisor. Es en el nivel oculto, ambiguo, y desconocido, en el que se produce la manipulación. Los recursos de la manipulación son variados y van desde la ocultación de información o su deformación, a la mentira y la propaganda. El ocultamiento de cierta información o la deformación de la que se publica, es una manipulación del acontecer internacional.

La mentira no es la única ni la más grave de las técnicas de manipulación; además, descubrir o desenmascarar las mentiras de un discurso puede llegar a ser una tarea bastante complicada. Es mucho más asequible analizar y desmontar un discurso del que se presume que es manipulador, a través del análisis de todas las figuras retóricas como pueden ser las falacias de argumenta-

ción, las incoherencias, las contradicciones, las metáforas, los juegos de palabras, los eufemismos, las derivaciones, etcétera.

Para que los motivos de una guerra sean comprensibles, creíbles y se justifiquen por sí mismos, resulta necesario que el guion de dicha trama cuente, no solo con una buena justificación o pretexto, sino además con una población aterrorizada que, aunque no llegue a los niveles rojo o naranja en la escala del miedo a morir, si pueda llegar a matar por miedo. De esta forma, del miedo se pasa al odio y ambos sentimientos inducen por si solo a una población pacífica a ir a la guerra, y luchar contra los que la amenazan en defensa propia, convirtiendo un mezquino interés en el más sagrado de los deberes. Es por eso que la misma ocupa las planas centrales de los principales diarios convirtiéndose en lo que algunos autores han dado en llamar la hipernoticia orientada a la creación de hiperemociones.

Por ejemplo, con el lanzamiento de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki no se perseguía un objetivo militar, si se tiene en cuenta que ya en ese momento los destinos de aquella guerra ya eran un hecho, pero si el objetivo de persuadir al mundo de la superioridad militar norteamericana, convertir al resto del planeta en su rehén a través del pánico y el terror. El avivamiento dentro de la población del miedo a los enemigos, ha sido otro de los subterfugios reiteradamente utilizados. Ya en los años 30 del pasado siglo, Hitler

de la mano de Goebbels, a través de una bien orquestada propaganda, se dedicó a difundir el miedo entre la población alemana con respecto a los judíos y los gitanos. Posteriormente en el período de la postguerra apareció el miedo inculcado al pueblo norteamericano con relación a los rusos, y a la «amenaza roja».

Entre las formas más empleadas en la manipulación de la información en torno a la propaganda sobre el acontecer internacional se encuentran la ocultación de cierta información y la deformación de la que se publica. En las últimas décadas, ante el desencadenamiento de un conflicto bélico, se observa con frecuencia la fabricación de un «monstruo personificado» que pone en peligro la «seguridad nacional» del «mundo libre». Tales fueron los casos de Bishop -Granada-, Noriega -Panamá-, Karmal -Afganistán- y Milosevic -Yugoslavia-, Hussein -Irak-, Kadafi -Libia-, hablar del «eje del mal» o de «60 o más rincones oscuros».

Tal personificación resulta un importante vehículo para incorporar a los dubitativos, y aun cuando dentro de la campaña se declare abiertamente el interés expreso por acabar con el sujeto, mantenerlo vivo puede resultar una decisión conveniente si es que se le quiera echar mano en un momento dado como ocurrió más tarde con Bin Laden -Afganistán-.

El manejo de la mentira es otro de los procedimientos que intervienen en la manipulación de la información. Aún y cuando a largo plazo

una información falsa, no contrastable, incoherente y fuera de toda lógica se desvaloriza, sin embargo, a corto plazo como lo es el necesario para desatar una invasión, o una campaña de lucha contra el terrorismo, si puede convertirse en un medio eficaz y jugar así un papel trascendental. No importa que después se rectifique si, como dice el dicho, «ya el mal está hecho».

Así, por ejemplo, en la primera Guerra del Golfo Bush padre utilizó como argumento la acusación de que los iraquíes habían sacado de sus incubadoras a más de 300 niños kuwaitíes, algo horrendo en su momento, demostrándose más tarde la falsedad de la noticia, sin embargo sirvió en su momento de argumento para la agresión. Bush hijo, en la segunda guerra se apoyó en los supuestos arsenales de armas biológicas y químicas en manos de los iraquíes, así como en los supuestos vínculos de la red Al Qaeda con Irak. Era necesario salvar a la nación y sus aliados del golpe biológico, la guerra se justificaba así ante la opinión pública norteamericana y sus aliados, procediendo así el Emperador a cumplir con el mandato de Dios, que, por demás, «no es neutral».

La manipulación política adquiere un nuevo matiz cuando se manipula a sus propios conciudadanos, sacrificando fríamente sus propias vidas en aras del «interés de la nación». Los sucesos relacionados con el hundimiento -o autohundimiento- del acorazado «Maine» y con ello la muerte de más de un centenar de

personas, como pretexto para entrar en la guerra entre Cuba y España hacia finales del siglo XIX, o el colapso – o autocolapso– de las Torres Gemelas el 11-XI/2001, que segó la vida de más de 3000 personas inocentes, y devino pretexto para el inicio de una cruzada contra el terrorismo que se produce fuera de sus fronteras y ajeno a su factura, aun cuando no resultan hechos totalmente elucidados por la historia, si engrosan ya la lista de los necesarios «costos» y «autosacrificios» de la nación.

Hoy vemos como Trump en los asuntos que nos ocupan continúa casi al pie de la letra el guion al cual se ajustaron los presidentes que le precedieron, desde Bush padre, pasando por Bill Clinton y Bush hijo hasta Barack Obama: atacar, invadir, ocupar naciones usando como pretexto un torrente de mentiras y difamaciones eufemísticamente llamadas *posverdades* por los infames manipuladores de la opinión pública mundial –que persiguen justificar lo injustificable–.

Todos conocemos la historia de las armas de destrucción masiva que

supuestamente tenía en su poder Saddam Hussein y que jamás se hallaron, ni antes de la destrucción del régimen, ni después. Pero la tragedia igual fue consumada a partir del 2003 porque la mentira se había arraigado en la sociedad americana. Todos sabían, además, que el único país de la región que las poseía era Israel, pero como es el gendarme regional y «socio» del imperio, eso resulta una nimiedad que se oculta cuidadosamente ante los ojos de la opinión pública y que intencionadamente marginan de sus análisis los más sesudos especialistas, y las más excelsas cadenas de la desinformación mundial.

Con el ataque de Trump a Siria,¹ Washington violó, por enésima vez, la Carta de las Naciones Unidas demostrando más allá de toda duda que el presunto orden mundial no es tal sino un brutal e inhumano desorden mundial en donde rige la ley de la selva, la máxima bárbara del derecho del más fuerte.

Pero no solo eso: Trump también violó la Carta de la OEA, que en su Capítulo 2, inciso 9, dice textualmente

¹ Se trata del ataque de los Estados Unidos a la base aérea Al Shayrat de Siria a partir de la inverosímil amenaza del régimen sirio, a quien se le acusó, contra toda evidencia, de haber utilizado el gas sarín que días atrás había producido la muerte de al menos ochenta personas en un ataque perpetrado en la ciudad de Jan Sheijun. Fuentes independientes, sin embargo, señalan que esa macabra operación no pudo ser causada por Damasco sino por los rebeldes amparados y protegidos por Occidente, las tiranías petroleras del Golfo y el gobierno fascista de Israel. El área en donde se produjo la masacre estaba bajo el control del Al-Nusra, rama de Al Qaeda que Naciones Unidas y EE.UU. habían calificado como terrorista. Claro está que una parte de ese arsenal pudo haber sido capturado y escondido por Al-Nusra. Pero al bombardear la base aérea de Al Shayrat Washington destruyó al equipo y el arsenal militar que presuntamente podría haber probado que fue el ejército sirio quien cometió el crimen con el gas sarín. ¿Por qué destruir la evidencia que eventualmente podría haber culpabilizado (o declarado inocente) al régimen de Al-Assad? Sobran los comentarios.

que «los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos». Sería bueno que el Secretario General de esa siniestra organización, Luis Almagro, tan preocupado por aplicar la Carta Democrática contra la República Bolivariana de Venezuela hubiese tomado nota de esto y hubiese denunciado a Washington por su agresión a Siria, con la misma disposición con que enjuiciara a Caracas.

Los temas ponderados a través de tales campañas, engendrados en los centros de operaciones psicológicas imperiales, suelen apelar a las motivaciones y emociones del público para sustituir la razón a la hora de recibir estas ideas. Los medios masivos de comunicación tradicionales como los nuevos, basados en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, son herramientas claves e imprescindibles en las nuevas estrategias de manipulación política en la lucha por el control hegemónico, y son la base de los nuevos modelos de guerras, basadas en desgastes, difusión de información falsa o generación de masa crítica tras la difusión de noticias falsas o tendenciosas.

Las guerras de cuarta generación requieren de la combinación de estrategias en las que el control de los medios de comunicación, las redes informáticas tanto físicas: fibra ópti-

ca, cables, computadores y dispositivos electrónicos para el tráfico y generación de información, como las redes sociales como nueva herramienta de difusión, resultan objetivos claves.

En los tiempos que corren se escucha el redoblar los tambores de la guerra en la Casa Blanca. Corea del Norte y Venezuela parecen encontrarse en el orden del día de la agenda imperial. Estar atentos a todas las campañas que se ponen en práctica, desenmascarar los métodos y técnicas empleados, proyectar una contrapropaganda eficaz en cada momento y escenario. Para esto último y parafraseando Jean-Marie Domenach, resulta importante reconocer los temas que promueve el adversario, desdeñarlo, ridiculizarlo, atacarlo en sus puntos débiles, y no hacerlo nunca de frente cuando su propaganda es poderosa, mostrar como la propaganda del adversario se contradice con los hechos, caricaturizar su estilo y sus argumentaciones si es preciso haciendo bromas de su actuación o apelando al empleo de breves historias cómicas, etc.

En los momentos actuales, tener muy en cuenta todas estas cuestiones deberá constituir, una tarea de primer orden dentro de las agendas de las vanguardias políticas revolucionarias.

El régimen internacional de control de drogas: implicaciones para la formulación de la política de cannabis en Uruguay

Jorge Contreras Peralta

contrerasj_cp@politicass.unam.mx

Maestro en Estudios
en Relaciones Internacionales.
Miembro del Middle Atlantic Council
of Latin American Studies (MACLAS)
y de la Latin American
Studies Association.

Resumen:¹ La aplicación del régimen global de control de drogas (RICD) ha impulsado a nivel global un enfoque prohibicionista hacia las sustancias psicoactivas ilegales. Sin embargo, a nivel subnacional algunos estados de Estados Unidos como California, Massachusetts, Maine y Nevada en 2016; Oregón, Alaska y Washington D.C. en 2014 y Colorado en 2012, aprobaron legalizar la marihuana como una política alternativa. Uruguay en 2013, se convirtió en el primer país en legalizar y regular todos los niveles del mercado de cannabis: producción, transporte, comercialización y consumo.² Estos cambios se insertan en el debate sobre las implicaciones del actual RICD en la formulación de políticas de droga a nivel regional y nacional que en algunos casos se orientan a *la legalización, la despenalización, la*

¹ Este trabajo se presentó en la III Conferencia de Estudios Estratégicos «Transición hacia un nuevo orden internacional: desafíos, amenazas y oportunidades», auspiciada por el Centro de Investigaciones de Política Internacional y CLACSO, La Habana, 11-13 de octubre, 2017. Para su elaboración, entre otras web citadas, se consultaron: www.gao.gov y www.state.gov.

² John Walsh y Geoff Ramsey: *Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges*, Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative, Washington, D.C., 2016. En: www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Walsh-Uruguay-final.pdf?la=en.

descriminalización,³ la reducción de daños y la prohibición.

Palabras clave: Régimen internacional, política de drogas, política de cannabis, prohibicionismo, legalización.

Abstract: *The global drug control regime (RICD) has promoted a global prohibitionist approach towards illegal psychoactive substances. However, at the subnational level some states of the United States such as California, Massachusetts, Maine and Nevada in 2016; Oregon, Alaska and Washington D.C in 2014 and Colorado in 2012, approved to legalize marijuana as an alternative policy. Uruguay in 2013 became the first country to legalize and*

regulate all levels of the cannabis market: production, transportation, marketing and consumption. These changes arise questions about on the impacts of the current RICD in the formulation of drug policies at regional and national level that, in some cases, are oriented towards legalization, decriminalization, decriminalization, harm reduction and prohibition.

Keywords: *International regime, drug policy, cannabis policy, prohibition, legalization.*

Introducción

Este artículo tiene el objetivo de analizar, desde una perspectiva histórica, el régimen internacional de

³ Varios países, entre ellos la República Checa, Suiza y Portugal, han decidido que penas severas en la aplicación de la ley no son la forma más apropiada para controlar el problema de las drogas psicoactivas ilegales. Estos países han descriminalizado una o más drogas y han visto resultados positivos (Gleen Greenwald: *Drug decriminalization in Portugal, Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*, Cato Institute, Washington, D.C., 2009; A. Domośawski: *Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use. Global Drug Policy Program*. Lisboa, 2011. En: <https://doi.org/10.1094/PD-69-451b>; David R. Hershey: "Drug Decriminalization", *Science*, New York, Vol. 246, Issue 4934, Washington, D.C., 01 Dec 1989. En: <https://doi.org/10.1126/science.246.4934.1104-a>). En la literatura sobre la semántica de los conceptos de descriminalización y despenalización (European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA): *Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches*, 2005. En: http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_10080_EN EMCDDATP_01.pdf; Encyclopædia Britannica: "Opium trade", *Encyclopædia Britannica Online: 1-2*, 2008. En: <http://www.britannica.com/eb/article-9105757>) es difícil encontrar una definición científica precisa y validada de estos dos términos, y en particular uno que sea universalmente compartido. Para esta investigación la «descriminalización» comprende la supresión de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal. La prohibición sigue siendo la norma, pero las sanciones por el uso y sus actos preparatorios ya no entran dentro del marco del derecho penal (eliminación de la noción de delito) (...) por ejemplo, sanciones administrativas sin el establecimiento de un expediente policial (...). La despenalización significa la flexibilización de la sanción penal prevista por la ley. En el caso de las drogas, y del cannabis en particular, la despenalización significa la eliminación de las penas de custodia. La prohibición sigue siendo la norma, pero la prisión ya no está prevista, aunque se puedan mantener otras sanciones penales (multas, establecimiento de un registro policial u otras sanciones penales)». (EMCDDA, ob. cit, p. 12).

control de drogas y sus efectos en la estabilidad y cambio de las políticas de drogas nacionales y viceversa, es decir, el impacto de algunas de las políticas alternativas que están siendo implementadas a nivel nacional y debatidas a nivel internacional.

Para alcanzar el objetivo propuesto, este artículo se divide en cuatro partes. La primera parte analiza las bases históricas de formación del régimen internacional de control de drogas (RICD). La segunda sección analiza la construcción del RICD *vis a vis* la evolución del mercado de sustancias psicoactivas ilegales. La tercera parte analiza la influencia del RICD en el cambio de la política de drogas, como política pública, a través del *policy analysis* con el objetivo

de ubicar el marco teórico con el que se analizará el cambio de la política de cannabis en Uruguay. La última parte presenta algunas conclusiones.

Los estudios del Régimen Internacional⁴ de Control de Drogas (RICD) han propiciado el debate acerca del paradigma prohibicionista de la política de estupefacientes desarrollada en el seno de las agencias especializadas que gestionan el problema mundial de drogas de Naciones Unidas.⁵ Los estudios se han centrado en el análisis de la estructura, fiscalización e impactos de la política antinarcóticos en diferentes sectores como la salud, la ley y el orden, la criminalidad, entre otras áreas de las esferas económico.⁶ Sin embargo, los estudios no han profundizado en las

⁴ El régimen internacional es definido como un conjunto de «principios implícitos o explícitos, normas, reglas, leyes y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales». (Robert O. Keohane: «The Demand for International Regimes», *International Regimes*, vol. 36, no. 2, Spring 1982, pp. 325-355. En: <http://www.jstor.org/stable/2706525>; Stephen D. Krasner: «International Organization Foundation Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», *International Regimes*, vol. 36, no. 2, Spring 1982, pp. 185-205, p. 186. En: <http://www.jstor.org/stable/2706520>).

⁵ Julia Buxton: «The historical foundations of the narcotic drug control regime», *World Bank Policy Research Working Paper Series*, March, 2008. En: <https://doi.org/doi:10.1596/1813-9450-4553>; Jonas Von Hoffmann: «The international dimension of drug policy reform in Uruguay», *International Journal of Drug Policy*, vol. 34, August 2016, pp. 27-33. En: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.04.015>; Stephen D. Krasner, ob. cit.; Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter: «Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking», *Substance Use & Misuse*, vol. 47, Issue 8-9, February 2012, pp. 923-935. En: <https://doi.org/10.3109/10826084.2012.663592>; Constanza Sánchez Avilés: *El régimen internacional frente al «problema» mundial de las drogas*, 2012, San Diego, Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies University of San Diego.

⁶ David Bewley-Taylor: «The 2016 United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem: An opportunity to move towards metrics that measure outcomes that really matter», *GDPO Working Papers*, No. 1, January 2016; David Bewley-Taylor y Martin Jelsma: «Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs», *International Journal of Drug Policy*, vol. 23, no. 1, 2012, pp. 72-81. En: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2011.08.003>; Martin Jelsma: *The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future*, January 2011, pp. 24-25.

implicaciones del RICD en la formulación de políticas de drogas nacionales de regulación, despenalización, legalización y/o liberalización en diferentes países.

Lo anterior ha generado una revisión de los acuerdos y mecanismos a nivel internacional y regional para hacer frente al problema mundial de las drogas. Entre los acuerdos más importantes se encuentran: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (Convención de Palermo).

La revisión del régimen internacional de control de drogas, a sus más de cien años de existencia, sugiere que los problemas relacionados con

la producción, tráfico y consumo de drogas siguen presentes con más visibilidad en el mundo. No obstante, a pesar del consenso de su evidente fracaso se observa que los organismos internacionales encargados del control de drogas, que forman una poderosa burocracia internacional, siguen presentando resistencia al cambio en el enfoque prohibicionista.⁷

Las bases históricas del Régimen Internacional de Control de Drogas: un panorama general

El problema mundial de las sustancias psicoactivas ilegales⁸ ha sido tratado mediante la aplicación de un régimen internacional de control de drogas (RICD). El RICD, considerado como inmutable por las diferentes agencias internacionales, es producto de una historia institucional⁹ que ha pasado por varias etapas de construcción.¹⁰ A través del tiempo,

⁷ Cfr. Constanza Sánchez Avilés, ob. cit. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, encargada de realizar investigación, estadísticas y asistencia a los gobiernos sobre el tema (UNODC por sus siglas en inglés), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, organismos que se encarga de observar la aplicación de los tratados de control de drogas en la materia (INCB por sus siglas en Inglés) y la Comisión de Estupefacientes, un órgano político que se encarga de formular las directrices de la política internacional antinarcótica. Asimismo, se encuentra el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de Salud (OMS), el cual tiene la función de emitir recomendaciones, no vinculantes, respecto a qué sustancias deben estar sometidas a fiscalización.

⁸ La construcción epistemológica del problema de las drogas proporciona información sobre los discursos dominantes en el área de sustancias psicoactivas ilegales. Esta investigación reconoce que el concepto «droga», como afirma Derrida (*La ley del Género*, Traducción de Prof. Bruno Mazzoldi, Retóricas de la droga. Elipsis Ocasionales, Pasto, 1990, p. 2), «es un concepto no científico, instituido a partir de evaluaciones morales o políticas que lleva en sí mismo la norma o la prohibición». En este sentido, se utiliza el concepto droga para referirnos a una sustancia o preparado medicamentoso de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno (RAE, 2014, en: <http://dle.rae.es/?id=ECdTcOk>).

⁹ Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter, ob. cit.

¹⁰ Martin Jelsma, ob. cit.

el uso de diferentes sustancias psicoactivas ha generado cambios en los patrones de cultivo, producción y comercialización a nivel internacional.¹¹ Los cambios en estos patrones fueron reforzados por los intereses de las metrópolis en los siglos XVII y XVIII. Los portugueses, por ejemplo, fomentaron el cultivo de la adormidera y la producción de opio en la India después de su llegada en 1501 y se convirtieron en los responsables de iniciar su mercado.¹² De igual forma, los holandeses expandieron el mercado asiático del opio a través de la corporación Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC) hacia finales del siglo XVII.¹³

El posicionamiento de Gran Bretaña en el comercio internacional

la obligaría a buscar estrategias para acceder a diferentes mercados asiáticos, específicamente al mercado chino,¹⁴ con el cual tenía un déficit en su balanza comercial. A través del comercio del Opio desde la India, Gran Bretaña ganó una fuerte presencia comercial en China.¹⁵

Los británicos buscaron aumentar la popularidad del opio, cuyo consumo se había extendido en lugares como China, donde la práctica de fumarlo, introducida por los portugueses, permitió un crecimiento del mercado.¹⁶ Sin embargo, el entonces gobernador Hastings declaró que el opio era un artículo de lujo pernicioso que debía ser restringido y que el gobierno debería frenar cuidadosamente

¹¹ Bruce D. Johnson: «Patterns of Drug Distribution: Implications and Issues», *Substance Use & Misuse*, volume 38, Issue 11-13, Taylor & Francis Group, Oxfordshire, 2003, pp. 1789-1806. En: <https://doi.org/10.1016/j.pestbp.2011.02.012>. Investigations.

¹² Julia Buxton, ob. cit.

¹³ La Compañía Holandesa de las Indias Orientales se fundó en 1602 y fue disuelta en 1796. La empresa fue una combinación de organizaciones comerciales de varias ciudades de Holanda y Zelanda. La corporación comercializó en Asia y Europa. Fue la primera empresa pública en emitir acciones negociables y se convirtió en una de las más poderosas empresas comerciales (National Archives of the Netherlands, 2003. Nomination form International Memory of the World Register. UNESCO, pp. 1-18).

¹⁴ Richard Harvey Brown: *The opium trade and opium policies in India, Chian, Britain, and the United States: historiacal comparisons and Ttheoretical interpretations*, 2003.

¹⁵ El opio ingresó por primera vez a China a través de los comerciantes turcos y árabes a finales del siglo VI y principios del siglo VII. Su consumo, por vía oral, para aliviar la tensión y el dolor se utilizó en cantidades limitadas hasta el siglo XVII cuando la práctica de fumar tabaco se extendió de América del Norte a China. Fumar opio pronto se hizo popular en toda China, la adicción al opio aumentó y las importaciones de opio crecieron rápidamente (Encyclopædia Britannica, ob. cit).

¹⁶ Los portugueses introdujeron el uso de la pipa a China. Los marineros portugueses llevaban el tabaco cultivado en Brasil, en ese entonces una colonia portuguesa, a los chinos quienes lo fumaban con el opio indio en pipas de madera hechas en España (Humberto Fernandez y Therissa A. Libby: *Heroin: Its History, pharmacology and treatment*, Second Edition, Hazelden, Minnesota 2011. En: <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=4iIsUorX6wsC&oi=fnd&pg=PT9&dq=Heroin:+Its+history,+pharmacology,+and+treatmen&ots=13djZrp3AV&sig=D32InwvfwqXEIT7fM9s-6XEweAA>).

su consumo interno.¹⁷ Como se puede observar, los intereses económicos que impulsaron el mercado del opio generaron a la postre problemas de salud pública, una fuerte adicción al opio en todos los niveles de la sociedad china y una percepción de la necesidad de la restricción para disminuir el consumo.¹⁸

El aumento de la adicción al opio, así como la percepción de que el uso del mismo era ofensivo a la moral confuciana, originó que los emperadores chinos Yongzheng (1722-1735) en 1729¹⁹ y Chia-ch'ing (1796-1820) en 1796 establecieran edictos de prohibición de la venta y el consumo de opio en el primero y del cultivo en el segundo.²⁰ A pesar de tales decretos, el comercio del opio siguió floreciendo.²¹ En 1799, un edicto de las autoridades en Cantón,

apoyó el decreto de 1796, el cual prohibió el comercio del opio en ese puerto e inició una campaña simultánea contra el crecimiento de la amapola nativa.²²

Para 1800, otro decreto imperial chino prohibió el cultivo doméstico y repitió la prohibición de importar opio. Los decretos continuaron emitiéndose reiterando prohibiciones contra la importación, la venta y el consumo. Sin embargo, estos edictos tuvieron poco efecto práctico y el comercio del opio que pronto se reanudó en el puerto de Cantón.²³

Se puede concluir que los edictos imperiales chinos prohibieron el consumo, venta y exportación de opio. Sin embargo, los británicos insistieron que China no era capaz de detener el uso del opio y que si Gran Bre-

¹⁷ Richard Harvey Brown, ob. cit.

¹⁸ El entonces gobernador Hastings alentó el control del opio por parte de la Compañía de las Indias Orientales con la esperanza de que al monopolizar la oferta, se generaría una baja en su consumo (Richard Harvey Brown, ob. cit.).

¹⁹ Un decreto similar que prohibía fumar el opio también fue publicado por Qianlong en 1780 y otra vez por el emperador Chia-ch'ing en 1810 (Jason A. Karsh: «The Root of the Opium War: Mismanagement in the Aftermath of the British East India Company's Loss of its Monopoly in 1834», *Honors Program in History. Senior Honors Theses*, p. 13, 2008. En: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1013&context=hist_honors).

²⁰ El primer edicto de 1729 enumeraba los castigos que iban desde cargar un cangue (un dispositivo grande, plano, cuadrado o rectangular que fue utilizado en algunos países asiáticos como una viga portátil para confinar el cuello y a veces también las manos como castigo) hasta la muerte por estrangulación. En 1796, según Brown (ob. cit. p. 12), el emperador, alarmado por el uso creciente, publicó un decreto que prohibía la importación de opio, así como la exportación de plata china que se utilizaba como medio de intercambio. Por el contrario (Jason A. Karsh, ob. cit., p. 15) argumenta que el edicto tenía el objetivo de proporcionar un nuevo ímpetu para la importación de opio a China por los extranjeros, a pesar de esta confusión sobre los alcances del edicto para restringir la compra y consumo de opio, el principal logro de los edictos fue impulsar un régimen de prohibición.

²¹ Jason A. Karsh, ob. cit.; Thomas Pietschmann: «A century of international drug control», *Bulletin on Narcotics*, Vol. 59, no. 1-2, United Nations Office on Drugs and Crime, 2007, pp. 1-167.

²² Como era de esperarse, el edicto de 1799 provocó el surgimiento del contrabando de opio.

²³ Consultar a los autores Chang y Owen, citados en: Richard Harvey Brown, ob. cit.

taña no la suministraba alguien más lo haría. El opio se había vuelto ilícito en China y al mismo tiempo era un monopolio legal británico en la India.²⁴

Las Guerras del Opio, la primera de 1839 a 1842 y la segunda de 1856 a 1860, marcaron una nueva etapa en las relaciones de China con Occidente. Las derrotas militares de China en estas guerras obligaron a sus gobernantes a firmar tratados que abrieron muchos puertos al comercio exterior. Las restricciones impuestas por el sistema cantonés fueron suprimidas²⁵ y en la práctica colapsó.

China firmó el Tratado de Nanking de 1842 en el que cedió Hong Kong, acordó abrir cinco puertos y pagar indemnizaciones. Asimismo, firmó el tratado de Tientsin (1858) en el cual China fue finalmente obligada a legalizar completamente la importación de opio.²⁶

En 1907, el gobierno británico aceptó el acuerdo Anglo-Chino de Opio –por un término de tres años–. El acuerdo estableció la cooperación con el gobierno chino para restringir la exportación de opio indio a China. El gobierno de la India ya había acordado reducir las exportaciones totales anuales de opio a China por 5100 chests,²⁷ comenzando en 1908. Las condiciones del Acuerdo eran que, si durante el período de tres años²⁸ el gobierno chino cumplía debidamente su promesa de disminuir la producción nacional y el consumo de opio, el gobierno británico estaría de acuerdo en seguir reduciendo sus exportaciones anuales.²⁹ El acuerdo de 1907 se convirtió en un modelo a seguir para el futuro sistema de control de la oferta de drogas a nivel internacional.

Los tratados anteriores aumentaron la demanda de opio a China.

²⁴ Richard Harvey Brown, ob. cit.

²⁵ El Sistema cantonés fue un patrón comercial que se desarrolló entre los comerciantes chinos y extranjeros, especialmente los británicos, en la ciudad comercial del sur y uno de los principales puertos de China: Guangzhou (Cantón) entre 1760 y 1842. El gobierno encargaba a un grupo de empresas familiares chinas, cuya asociación era denominada Cohong, para que actuaran como intermediarias en el comercio con los extranjeros (Melba Eugenia Falk Reyes: «La apertura de China y Japón en el siglo XIX», *México y la cuenca del Pacífico*, vol. 7, no. 21, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 2004, pp. 18-29).

²⁶ United Nations Office on Drugs and Crime: *A century of international drug control*, Vienna, 2008. En: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf.

²⁷ 1 chest = 60-65 kilogramos.

²⁸ Niimura Yoko (*Introduction: The Opium Question in China as Seen, in the Morrison Pamphlet Collection*, September 2008, 1-14. p. 9) identifica al tratado de 1907 como un acuerdo anglo-chino de tres años, sin embargo, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ob. cit., p. 32) lo menciona como la iniciativa más importante que obligó a Gran Bretaña a eliminar gradualmente sus ventas de opio a China durante un período de diez años, desde enero de 1908 hasta finales de 1917, y en la cual China prometió eliminar el cultivo de adormidera en un período de diez años.

²⁹ N. Yoko, ob. cit.

Este impacto no se revirtió hasta que las autoridades chinas permitieron gradualmente a los agricultores nacionales cultivar adormidera –después de 1880–. Las autoridades provinciales lo hicieron a pesar de que el cultivo *oficialmente* seguiría siendo ilegal en China hasta su legalización formal a nivel nacional en 1890 y 1908.³⁰

La construcción del actual Régimen Internacional de Control de Drogas: siglo XX y XXI

La construcción del marco jurídico internacional de control de drogas inició en el siglo pasado³¹ con la Comisión Internacional del Opio de 1909, llamada Comisión del Opio de Shanghai,³² la cual fue modelo

para el diseño de controles internacionales sobre el comercio del opio, la cocaína, la heroína y sus derivados. El Convenio sobre el Opio de La Haya de 1912,³³ en el cual se instó a los Estados a poner fin al consumo indebido de drogas, y los tratados negociados posteriormente en la época de la Sociedad de las Naciones se caracterizaron por proponer no solo modelos de regulación, sino también de prohibición.³⁴

Lo anterior se evidencia por la falta de mecanismos claros para supervisar la implementación del acuerdo y la carencia de metas para reducir el volumen de drogas fabricadas. Sin embargo, el convenio de 1912 sí institucionalizó el principio de que la necesidad médica era el único criterio para la fabricación, el comercio y

³⁰ International Opium Commission: *Report of the International Opium Commission*, 1909, Shanghai.

³¹ En febrero de 1909, la Comisión Internacional del Opio reunió a trece países en Shanghai para discutir las opciones para los controles internacionales sobre el comercio del Opio: Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Países Bajos, la entonces Persia, Portugal, Rusia, y Siam. Sin embargo, en 1907 Gran Bretaña, China e India acordaron un marco tripartito para acabar con las exportaciones de opio de la India en un plazo de diez años. El anterior acuerdo se convirtió en modelo de futuros sistemas para el control de la oferta (William B. McAllister: “Reflections On a Century of International Drug Control BT”, *Governing the Global Drug Wars*, October 2012. En: //publication/uuid/D0D3C39E-B501-4F68-84F3-01F36649C3F9).

³² La Comisión del Opio de Shanghai de 1909, iniciada bajo el liderazgo estadounidense, se considera como la primera reunión verdaderamente internacional sobre fiscalización de drogas, donde las grandes potencias examinaron formas de suprimir el tráfico de opio en particular el tráfico con destino a China.

³³ Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1919), el Convenio fue incorporado al Tratado de Versalles de 1919. Para 1920 la Sociedad de Naciones asumió las tareas del control internacional sobre las drogas. Bajo sus auspicios se celebraron las convenciones de 1925, 1931 y 1936. Estas convenciones proporcionaron las bases para las operaciones prácticas del sistema internacional de control de drogas. Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue la Organización de Naciones Unidas quien heredó la tarea, a través de su Comisión de Estupefacientes (United Nations Office on Drugs and Crime, ob. cit.).

³⁴ David Bewley-Taylor, ob. cit.; David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, ob. cit.; Martin Jelsma, ob. cit.

el uso de opiáceos y cocaína. Por consiguiente: «los Estados debían promulgar “leyes o reglamentos eficaces” para controlar la producción, la distribución y restringir los puertos a través de los cuales se exportaban cocaína y opiáceos».³⁵

Como afirma Etha A. Nadelmann,³⁶ la dinámica en que las normas³⁷ surgen, evolucionan y se expanden en la sociedad internacional requiere de un estudio más detallado que amerita revisar cómo se utilizan las normas internacionales para ilustrar la amplia variedad de mecanismos que las soportan, incluyendo lo que Robert Axelrod,³⁸ denomina como meta normas, dominación, internacionalización, disuasión, aprobación social, la pertenencia a un grupo, el cumplimiento de la ley y la buena reputación. Por ejemplo, el Convenio de Ginebra de 1925 estableció un sistema estandarizado de certificación de importaciones y exportaciones de drogas entre los

signatarios e incluyó, por primera vez, al *cannabis*.³⁹

La construcción del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) en el periodo de entre guerras incluyó el Convenio de 1936 para la represión del tráfico ilícito de drogas peligrosas, iniciativa de la Comisión Internacional de Policía, precursora de la Interpol. «A diferencia de las convenciones anteriores, que pretendían delimitar un comercio legítimo de medicamentos, la Convención de 1936 abordó el mercado ilegal y estableció sanciones penales uniformes contra el tráfico de sustancias ilícitas».⁴⁰

A través de una revisión de los diferentes artículos de la Convención de 1936 se reconoce un enfoque prohibitivo y punitivo. El artículo 2 de la Convención, por ejemplo, establece que las leyes nacionales de lucha contra las drogas sicoactivas ilegales se basaran en «penas de prisión u otras penas de privación de libertad».⁴¹

³⁵ Julia Buxton: ob. cit., p. 13.

³⁶ Ethan A. Nadelmann: «Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society». *International Organization*, Cambridge University Press, Vol. 44, No. 4, Autumn 1990, 479-526. En: <http://www.jstor.org/stable/2706851>.

³⁷ La norma es un instrumento para la regulación de los conflictos de grupos o de dos o más personas, incluso sin la existencia de una autoridad central, es decir, existe una norma en un entorno social determinado en la medida en que las personas suelen actuar de una manera determinada y, a menudo, son castigados cuando se ve que no actúan de esta manera. La *meta norma* es una manera de hacer cumplir una norma: castigar a los que no la apoyan. En otras palabras, ser vengativo, no solo contra los infractores de la norma, sino también contra cualquier persona que se niega a castigar a los desertores (Robert Axelrod: «An Evolutionary Approach to Norms», *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4, Cambridge University Press, 1986, pp. 1095-1111. En: <http://www.jstor.org/stable/1960858>. :1097 y 1101)

³⁸ Robert Axelrod, ob. cit.

³⁹ David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, ob. cit.

⁴⁰ Julia Buxton: ob. cit., p. 16.

⁴¹ Ídem. «Cada una de las altas partes contratantes se obliga a dictar las disposiciones legislativas necesarias para castigar severamente y especialmente con penas de prisión

La Convención de 1936 se puede considerar como el primer tratado que se centró explícitamente en el tráfico de drogas y el primero en tipificar ciertos delitos relacionados con las sustancias psicoactivas ilegales.

A lo largo de la edificación de los instrumentos jurídicos del régimen internacional de drogas, se establecieron varios órganos de control de drogas. Los órganos principales de la Sociedad de las Naciones incluían el Comité Asesor sobre Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas, generalmente llamado el Comité Asesor de Opio (OAC),⁴² que puede considerarse como precursor de la actual Comisión de Estupefacientes, ya que incluyó en su diseño aspectos transnacionales para controlar una gama más amplia de drogas (CND).⁴³

En 1925 se creó la Junta Central Permanente del Opio (PCOB, por sus siglas en inglés) para administrar la información estadística enviada por los Estados miembros a la Liga de las Naciones y para supervisar el comercio internacional de drogas. En ese momento, la desviación del comercio lícito de drogas era la principal

fuerza de suministro para los mercados ilícitos. Mientras que el sistema de control de las importaciones, instituido en 1925, regulaba el tráfico entre naciones signatarias, el proceso de desplazamiento de los flujos limitaba su efectividad. En este caso, parte del comercio, tanto en términos de tráfico como de fabricación, simplemente se trasladó a Estados no signatarios.⁴⁴

En 1931, se creó el Organismo de Fiscalización de Drogas (DSB). Después de la Segunda Guerra Mundial, las funciones del Comité Asesor de Opio de la Liga de Naciones fueron transferidas a la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), creada en 1946 como comisión funcional del Consejo Económico y Social (ECOSOC). La División de Estupefacientes (DND) asumió las funciones para regular el opio. Con el fin de mejorar la asistencia técnica a los países de bajos ingresos, en 1972 se creó el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC). Su principal tarea era recaudar fondos para ejecutar actividades de asistencia técnica.⁴⁵ (Ver figura 1)

u otras penas de privación de libertad, los delitos siguientes: a) La fabricación, transformación, en general extracción, preparación, ofertas, posesión, ofertas de venta, distribución, compra, venta, corretaje, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones de este Convenio; b) La participación intencionada en los delitos citados en este artículo; c) La confabulación para cometer uno de los delitos citados anteriormente; d) Las tentativas y en las condiciones previstas por la Ley nacional, los actos preparatorios» (United Nations Office on Drugs and Crime, ob. cit, pp. 56-57).

⁴² El Comité estaba compuesto de representantes gubernamentales y se reunía trimestralmente en sus primeros años y posteriormente cada año.

⁴³ Julia Buxton: ob. cit.

⁴⁴ David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, ob. cit.

⁴⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, ob. cit., p. 11

relación entre delincuencia, drogas, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y corrupción. En 2002, la nueva oficina pasó a llamarse Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).⁴⁷

El RICD impulsado por la Liga de Naciones demuestra la naciente cooperación internacional para controlar la oferta de sustancias peligrosas. Las convenciones de 1912, 1925, 1931 y 1936, proporcionaron un avance

del control de drogas (Tabla 1). La Segunda Guerra Mundial permitió la entrada de uno de los principales actores en la construcción del RICD: Estados Unidos, actor que consolidó el régimen y un aparato de control de drogas orientado a la prohibición.

Después de 1945, el RICD se orientó a las prioridades de Estados Unidos: «la prohibición del tabaquismo; restricciones al cultivo de plantas medicinales; extensión del sistema de

Tabla 1: Convenciones de Control de Drogas durante la Liga de Naciones (1900-1936)

Firma	Convención	Entrada en Vigor
Enero de 1912, La Haya.	Convención Internacional del Opio	Febrero de 1915 y junio de 1919
Febrero de 1925, Ginebra	Acuerdo de Ginebra relativo a la Fabricación, el Comercio Interno y el Uso del Opio Preparado	Julio de 1926
Febrero de 1925, Ginebra	Convención Internacional de Ginebra sobre el Opio	Septiembre de 1928
Noviembre de 1931, Bangkok.	Acuerdo para el control del consumo de opio en el Lejano Oriente	Abril de 1937
Junio de 1936, Ginebra	Convenio para la Supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas	Octubre de 1939

Fuente: Julia Buxton: «The historical foundations of the narcotic drug control regime», *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 2008.

⁴⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, ob. cit.

control de cannabis y a otras drogas; la mejora de la policía, la aplicación de la ley a través de sanciones penales para los que se dedican al cultivo ilícito de plantas, la producción de drogas, el tráfico, el transporte, la distribución, la posesión y el uso».⁴⁸

Después de la Segunda Guerra Mundial, la capacidad de los Estados Unidos para consolidar su influencia y adquirir una autoridad moral frente al problema de las drogas aumentó considerablemente. La influencia que adquirió puede atribuirse a una serie de factores que incluyeron los cambios geoestratégicos inducidos por el conflicto y el ejercicio de una diplomacia de droga.⁴⁹

En 1946, el protocolo Lake Success⁵⁰ transfirió la administración de las convenciones sobre drogas de la extinta Liga de las Naciones a la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la Organización Mundial de Salud (OMS). La primera conferencia de control de drogas de la posguerra dio lugar al Protocolo de París 1948.⁵¹ Dicho protocolo estipuló que los Estados partes se comprometieran

a informar al Secretario General de la ONU de cualquier nuevo medicamento desarrollado que tuviera el potencial de producir efectos nocivos.

En 1953, se estableció el Protocolo del Opio para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio. El protocolo anterior extendió el sistema de control de las importaciones y exportaciones de fármacos destinados al cultivo de adormidera. Al igual que el protocolo de París, el de 1953 estableció que los países cultivadores debían detallar la cantidad de adormidera plantada y cosechada y los volúmenes de opio exportados, utilizados en el mercado interno y almacenados.⁵²

Los protocolos anteriores, impulsados por Estados Unidos, no contemplaron que los países cultivadores de coca detallaran la cantidad plantada y cosechada. Algunos países andinos sostenían que el cultivo de coca era parte integral de la vida y cultura indígena. Sin embargo, cuando el Protocolo sobre el opio entró en vigor diez años después, en

⁴⁸ Kettil Bruun, Lynn Pan, and Ingemar Rexed: *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, University of Chicago Press, Chicago, 1975. Citado en: Julia Buxton, ob. cit., p. 22.

⁴⁹ William B. McAllister, ob. cit.

⁵⁰ Protocolo que enmienda los Acuerdos, Convenios y Protocolos sobre Estupefacientes, celebrados en La Haya el 23 de enero de 1912, en Ginebra el 11 de febrero de 1925, el 19 de febrero de 1925, el 13 de julio de 1931 en Bangkok, el 27 de noviembre de 1931 y en Ginebra el 26 de junio de 1936. Asimismo, éste protocolo establece que los deberes y funciones serán desempeñados en adelante por las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud o su Comisión Interina (M. Jelsma, 2011, ob. cit.)

⁵¹ El protocolo de París somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes.

⁵² Julia Buxton: ob. cit.

1963, se convirtió en un instrumento redundante, debido a que la Convención Única de 1961 contemplaba dichos puntos.

La Convención Única de 1961 reemplazó a los acuerdos internacionales que se desarrollaron desde los primeros años del siglo XX.

La Convención «incluyó nuevas disposiciones no contenidas en los tratados anteriores, estableció tolerancia cero y un sistema de control más prohibitivo. Asimismo, amplió los sistemas de control del comercio existentes para incluir el cultivo de plantas de las que se derivan los estupefacientes, lo que supone una carga especial para los países productores tradicionales [...]. El cultivo y el uso tradicional de la adormidera, la hoja de coca y el cannabis, en esa época, se concentraban en gran parte de Asia, América Latina y África. Asimismo, el uso tradicional de las tres plantas se definió como una práctica “cuasi-médica” que tenía que ser terminada».⁵³

La Convención de 1961 consolidó los nueve instrumentos sobre drogas que se introdujeron desde la Conferencia

de La Haya de 1912, introdujo controles en nuevas áreas y se convirtió en un gran éxito para los Estados Unidos en términos de avanzar en su agenda de control de drogas, específicamente al prohibir el uso no medicinal del opio, la cocaína y el cannabis, que Washington mantenía como una *droga de entrada*.⁵⁴

Un logro importante de la Convención de 1961 fue la reestructuración que realizó del aparato internacional de fiscalización de drogas. Como se mencionó anteriormente, la Junta Central Permanente del Opio (PCOB) y el Organismo de Fiscalización de Drogas (DSB) se fusionaron para crear la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (INCB) cuyas competencias incluyen la evaluación de la información de las estadísticas nacionales, la supervisión del sistema de control de las importaciones y exportaciones y la autorización del cultivo de plantas narcóticas para necesidades médicas y científicas. Sus competencias se prorrogaron posteriormente en virtud de la enmienda de 1972,⁵⁵ la cual que otorgó a la INCB la responsabilidad de crear programas y asesorar a los países para prevenir la producción, la fabricación, el tráfico y el uso

⁵³ Martin Jelsma, ob. cit., p. 4.

⁵⁴ Julia Buxton: ob. cit., p. 22. La hipótesis de la droga de entrada (*gateway drug*) implica una secuencia o cadena causal en la que (a) el cannabis se utiliza antes del inicio de otras drogas ilícitas y (b) el uso de cannabis aumenta la probabilidad de usar otras drogas ilícitas (David M. Fergusson, Joseph M. Boden y L. John Horwood: «Cannabis use and other illicit drug use: Testing the cannabis gateway hypothesis», *Addiction*, Vol. 101, No. 4, 2006, pp. 556-569. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2005.01322.x>).

⁵⁵ La Convención de 1961 endureció las sanciones penales y estableció que los Estados partes pueden proporcionar tratamiento, educación, cuidados posteriores, rehabilitación o reinserción social «además de condena o castigo» o «como alternativa a la condena y castigo»

de drogas ilícitas. Asimismo, la enmienda abordó la extradición y exigió que cualquier acuerdo bilateral incluyera automáticamente los delitos relacionados con las drogas.⁵⁶

Al revisar la estructura y los controles que establece la Convención de 1961, se identifica que su diseño engloba todos los aspectos de las demás convenciones. Sin embargo, su diseño tuvo pocos alcances para responder a los retos del acelerado cambio científico y a los avances de la química y la fabricación de drogas sintéticas que habían conducido a nuevos mercados masivos de sustancias psicotrópicas.

En 1971, una nueva Convención estableció un régimen reglamentario para los nuevos fármacos, un modelo basado en el sistema de control de la fabricación y el cultivo establecido en la Convención de 1961. Este Convenio incluyó un cronograma de cuatro niveles de control que se basaron, como la Convención Única, en el valor terapéutico y el potencial

de abuso de una droga. La convención de 1971 introdujo «controles en más de un centenar de drogas “psicotrópicas”, anfetaminas, barbitúricos, benzodiazepinas y psicodélicos».⁵⁷

Las convenciones de 1961 y 1971 en la letra tienen como propósito principal «poner fin a los usos tradicionales de la coca, el opio y el cannabis, limitar su cultivo en cantidades necesarias para fines médicos y limitar la desviación de fármacos psicoactivos con fines ilícitos».⁵⁸ Las convenciones anteriores fueron seguidas por políticas nacionales represivas. Por ejemplo, la respuesta interna en los Estados Unidos fue particularmente notable ya que impulsó una política antidrogas unilateral a través de su política exterior.⁵⁹

La construcción del RICD continuó con la creación de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. La Convención de 1988 surgió en un contexto político, histórico

(Artículo. 36, párrafo 1 de la Convención de 1961; Artículo. 22 párrafo 1 del Convenio de 1971; Art.3, párrafo 4 del Convenio de 1988).

⁵⁶ Julia Buxton: ob. cit., p. 25.

⁵⁷ United Nations Office on Drugs and Crime. ob. cit; M. Jelsma ob. cit Nos referimos a las sustancias de las listas I, II, III y IV de la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. A pesar de los nuevos controles, la convención impuso una estructura de control más débil, debido a la presión de la industria farmacéutica europea y norteamericana durante las negociaciones. Para tener controles más eficaces, se creó la Lista Verde por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (INCB) para ayudar a los gobiernos a elaborar el informe estadístico anual sobre las sustancias incluidas en las listas del Convención.

⁵⁸ David Bewley-Taylor y Martin Jelsma, ob. cit.; Martin Jelsma, ob. cit.

⁵⁹ En 1969, el gobierno de Nixon (1969-1974) lanzó una “guerra contra las drogas” que fue seguida por la introducción de la Ley de Sustancias Controladas de 1970 (CSA). La ley CSA es la base de la política estadounidense contemporánea de drogas (Julia Buxton, ob. cit.). Asimismo, creó la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Drogas (SAODAP) y la Administración para el Control de Drogas (DEA) creada en 1973 a partir del cierre de la Oficina Federal de Estupefacientes (FBN).

y sociológico que se desarrolló a lo largo de la década de 1970 y 1980 que llevó a la adopción de medidas más represivas y punitivas.

El incremento de la demanda de cannabis, cocaína y heroína con fines no terapéuticos, especialmente en los países desarrollados, propició que en los países donde se han cultivado tradicionalmente estas plantas, surgiera un fenómeno de producción ilícita a gran escala para abastecer ese mercado. El tráfico internacional de estupefacientes ilícitos muy pronto se convirtió en un comercio multimillonario controlado por grupos delictivos.⁶⁰

La rápida expansión del comercio ilícito de drogas impulsó una lucha que se transformaría en una auténtica guerra contra las drogas como lo estableció Richard Nixon y Ronald Reagan. Estados Unidos, uno de los mercados más grandes de sustancias controladas e ilícitas, instauró un proceso de certificación⁶¹ que consistió en controlar la oferta extranjera en lugar de analizar y abordar los

motivos que estimulaban la demanda nacional. La Convención de 1988 obligó a los Estados a cooperar y coordinar iniciativas de lucha contra el tráfico de sustancias psicoactivas ilegales con los organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley y los organismos asociados de otros países.⁶² La Convención también introdujo controles de precursores químicos necesarios para la producción de drogas sintéticas y semisintéticas. Además, estableció procedimientos para la armonización de las leyes nacionales sobre drogas, estableciendo delitos específicos que los estados individuales tenían que legislar.

Aunque no se introdujeron nuevos convenios después de 1988, el aparato institucional del RICD siguió evolucionando (Ver figura 1). A través de la revisión de la construcción del RICD se observa que los Organismos internacionales encargados del control de drogas, que forman una poderosa burocracia internacional,⁶³ siguen presentando resistencia al cambio en el enfoque prohibicionista debido a los datos

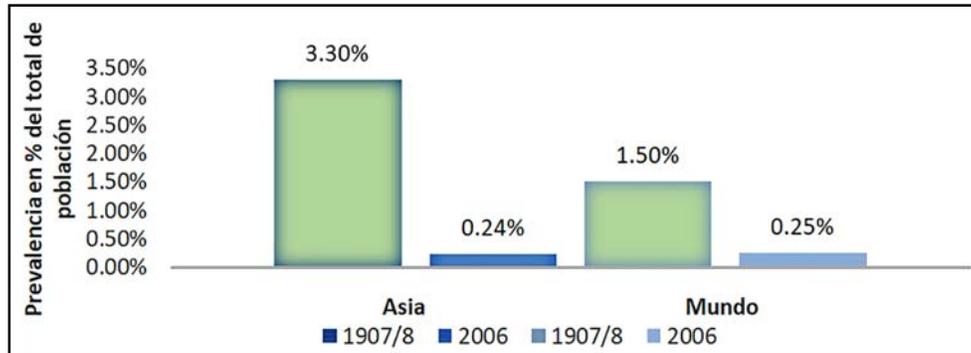
⁶⁰ Amira Armenta y Martin Jelsma: Las convenciones de drogas de la ONU, 2015, p. 9. En: <https://www.tni.org/es/publicacion/las-convenciones-de-drogas-de-la-onu#3>.

⁶¹ La *certificación*, mediante la Ley de Asistencia al Exterior de 1961, estableció que el presidente de Estados Unidos tiene que calificar anualmente la efectividad de las acciones de los principales países productores por cuyo territorio se trafique con estupefacientes, con el fin de controlar la producción y comercialización de las drogas. Esta ley es la base para otorgar ayuda a países como México en su lucha contra las drogas, asimismo, es una base jurídica -en Estados Unidos- en la que se ha sustentado la Iniciativa Mérida M. del Rosario Barajas de Vega: La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico: un proceso contradictorio y de dudosos resultados. En: L. Meyer (Ed.): *México-Estados Unidos: 1988-1989*, Colegio de México, México D.F., 1990, pp. 85-108, <http://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnr8d.8>.

⁶² Julia Buxton: ob. cit., p. 63.

⁶³ Constanza Sánchez Avilés, ob. cit.

Figura 2. Estimación de la prevalencia anual de consumo de opiáceos



Fuente: Elaborado con base en: UNODC calculations base don International Opium Commission.

que utilizan (Figura 2), sin embargo, en términos de la visible disminución de la prevalencia del uso de opiáceos, no integran al análisis los costos de la aplicación del RICD.⁶⁴

Como se puede observar en la figura 2, la tasa de prevalencia del uso de opiáceos disminuyó en Asia del 3,3% de la población en 1906 al 0,24% en 2006. A nivel mundial, la disminución fue de 1,5% en 1906 a 0,25% un siglo después. Lo anterior a simple vista legitimaría la eficiencia del RICD, sin embargo, no se incluye el consumo de nuevas drogas ni los costos del enfoque punitivo. Asimismo, no hay manera de saber cómo habría sido el mundo en ausencia de este RICD.⁶⁵

El RICD ha alcanzado un punto álgido en términos de su funcionamiento,

eficacia y legitimidad. Se encuentra bajo una presión sin precedentes, especialmente después de las Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2016 y hay indicios de que el consenso que sustenta el modelo se está fracturando. El cultivo, la producción y el consumo de sustancias ilícitas se encuentran en un momento de suma importancia y los mercados de drogas se han vuelto más complejos, dinámicos y diversificados. Esta situación ha obligado a cuestionar los principios del RICD. Hay un creciente reconocimiento de que la ideología históricamente arraigada de la prohibición que sustenta el régimen de control es anacrónica, contraproducente e inalcanzable.⁶⁶

⁶⁴ J. M. Blackwell: «The Costs and Consequences of U.S Drug Prohibition for the Peoples Of Developing Nations», *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 25, no. 1, 2015, pp. 665-692. En: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=3077c662-026b-4764-b075-8773dc8c1ab7@sessionmgr120&vid=73&hid=126>; S. Rolles: «A Comparison of the Cost-effectiveness of the Prohibition and Regulation of Drugs», *Transform Drug Policy Foundation*, April 2009, no. 50.

⁶⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, ob. cit.

⁶⁶ Julia Buxton: ob. cit.

Estabilidad y cambio del régimen internacional de control de drogas: principales enfoques de política de drogas

En el siglo XXI, gran parte del comportamiento de la política mundial es reconocido por los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas.⁶⁷ En materia de control de drogas las instituciones internacionales, creadas a través de los procesos de interacción en diversos ámbitos, han tenido un efecto en el comportamiento de la comunidad internacional que se ha traducido en una mayor capacidad de acción, consenso y cooperación para enfrentar los problemas intermésticos⁶⁸ (*intermestics issues*), aunque se ha privilegiado la de carácter económico-comercial, en últimas décadas se han abarcado temas espinosos y conflictivos como el problema mundial de drogas.

Para enfrentar los problemas relacionados con las drogas, diferentes países han diseñado e implementado

políticas de drogas con diversos objetivos. En algunos países, como Suecia, el uso de drogas ilícitas se considera inaceptable, su política de drogas es moralista y tiene como objetivo erradicar el consumo de drogas de la sociedad.⁶⁹ En otros países como Holanda⁷⁰ y Australia,⁷¹ la eliminación del abuso de drogas se considera un objetivo imposible. En Estados Unidos, la aplicación de un régimen global de prohibiciones es impulsado a nivel federal e internacional, sin embargo, a nivel subnacional algunos estados como California, Massachusetts, Maine y Nevada en 2016; Colorado y Washington en 2012, Oregón y Alaska aprueban políticas alternativas. En países como Uruguay o Portugal se implementan políticas de drogas que difieren con el paradigma prohibicionista al impulsar enfoque de reducción de daños e incluso de liberalización de las drogas (ver Tabla 2).

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el debate actual sobre la política de drogas a nivel internacional

⁶⁷ Silvia Elena Vélez Quero y Chan Argentino Mendoza: «El Grupo de Contacto de Alto Nivel, Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos», *Nuevos actores en América del Norte*, México CISAN, 2005, p. 100.

⁶⁸ Concepto acuñado para indicar la dimensión internacional y doméstica de los problemas, es decir, su doble expresión. Se consideran *problemas intermésticos* aquellos que tienen una dimensión doméstica y transnacional. El ejemplo más renombrado es el tráfico ilícito de drogas. La expresión original fue acuñada por Bayless Manning en 1977. Para más información acerca de su desarrollo se pueden consultar los trabajos de Abraham F. Lowenthal.

⁶⁹ Caroline Chatwin: "Drug Policy Developments within the European Union: the destabilizing effects of Dutch and Swedish drug policies", *British Journal of Criminology*, no. 43, 2003, pp. 567-582.; L. Lenke y B. Olsson: "Swedish Drug Policy in the Twenty-First Century: A Policy Model Going Astray", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, No. 1, 2002, pp. 64-79.

⁷⁰ L. Lenke y B. Olsson, ob. cit.

⁷¹ W. J. Louis: «Conflict over drug policy in Australia», *BMJ: British Medical Journal*, Vol. 298, No. 6672, 1989, p. 472.

Tabla 2. Principales enfoques de políticas de drogas

	ENFOQUE PROHIBICIONISTA	ENFOQUE REGULATORIO	ENFOQUE LIBERTARIO/ LIBERAL
Ámbito del Régimen internacional de control de drogas que se regula mediante este enfoque	Para sustancias controladas fuera de los canales legalmente permitidos (no fines médicos y científicos). Varían según la lista y la convención.	Contemplado y regulado en las convenciones para las sustancias controladas con fines médicos y científicos.	Quedan fuera del régimen internacional
Tipo de control	CONTROL PENAL	CONTROL DE MERCANCIAS	AUSENCIA DE CONTROL ESTATAL
	Dentro de este enfoque las leyes son diseñadas con el objetivo de prohibir totalmente la producción, comercio, tráfico y consumo de determinadas sustancias fuera de los canales médicos y científicos. Estas leyes pueden incluir la criminalización no solamente de las personas implicadas en la producción, el tráfico y el comercio, sino también de los consumidores de drogas ilegales.	En un sistema regulatorio, un cierto consumo de drogas estaría permitido bajo restricciones legales específicas que son reforzadas con sanciones penales. Cualquier acción al margen de estos límites estaría sujeta a medidas punitivas. Dentro de esta estrategia, la salud y el bienestar de los usuarios y de la sociedad son consideraciones importantes.	Los partidarios del enfoque liberal defienden la libre disponibilidad de las sustancias psicoactivas sin que exista ninguna limitación por parte de leyes formales o controles gubernamentales de ninguna clase.
Tipos de políticas que se enmarcan en este grupo	Prohibicionismo punitivo Despenalización Descriminalización	Mercados regulados mediante un sistema de licencias, prescripciones médicas, controles a la exportación e importación.	Libre acceso a estas sustancias.
Ejemplos de sustancias reguladas mediante cada enfoque	Cannabis, cocaína, heroína, LSD, MDMA	Medicamentos que contienen sustancias controladas de venta con receta médica. alcohol y tabaco.	Bebidas con teína y bebidas con cafeína.
Características del mercado	Controlado por grupos criminales, fuerzas de seguridad y funcionarios corruptos.	Controlado por agencias gubernamentales.	Actores y empresas privadas con ausencia o mínima regulación por parte del gobierno.

Fuente: Descripción de enfoques/control en: David Bewley-Taylor: *The United States and International Drug Control, 1909-1997*, Continuum, London and New York, 2001, pp. 4-5; en: Constanza Sánchez Avilés: *El régimen internacional frente al «problema» mundial de las drogas*, 2012, San Diego, Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies University of San Diego.

y nacional se centra principalmente en el grado de regulación del consumo de drogas ilícitas. Algunos países favorecen la prohibición total como Suecia o Estados Unidos –a nivel federal–; otros son más liberales como Holanda, Uruguay e incluso Australia. Sin embargo, en el debate hay poca información sobre el cambio y estabilidad de la política pública de control de sustancias psicoactivas ilegales.

De este modo, los argumentos en favor y en contra de los enfoques hacia el problema mundial de drogas requieren considerar en el análisis el devenir del RICD en diversos países en los que el problema principal es el consumo, como el caso de Estados Unidos; la violencia relacionada con las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de drogas, como sucede en América Latina en general y en México en particular.⁷²

Los costos asumidos por los países que han abanderado las directrices del régimen internacional prohibicionista son diversos: costos constitucionales;⁷³ costos para la sociedad bajo la forma de encarcelamiento y resultados negativos de salud pública;⁷⁴ costos intangibles de derechos humanos y jurídicos institucionales; costos presupuestales, el enriquecimiento de bandas criminales y la privación de la libertad.⁷⁵

La Oficina de Naciones contra la Droga y el Delito (ONUDC) manifiesta que existe una orientación en los esfuerzos internacionales por reafirmar el marco represivo del control de drogas. Asimismo, cabe mencionar que los cambios de paradigmas en la seguridad y la lucha contra el terrorismo en la última década han securitizado las políticas de control de drogas.⁷⁶

⁷² Cfr. Constanza Sánchez Avilés, ob. cit.

⁷³ A. B. Rozo y L. A. Madrazo: «Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las Américas», *Isonomía*, no. 43, 2015, pp. 151-193.

⁷⁴ J. Csete: «Costs and benefits of drug-related health services». En: J. Collins (ed.): *Ending the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, London School of Economics, London, 2014.

⁷⁵ London School of Economics: *Ending the Drug Wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, 2014. En: <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS>.

⁷⁶ El principal argumento de la teoría de *securitization* indica que la seguridad es un acto lingüístico mediante el cual solo por mencionar o etiquetar a algo como asunto «seguridad» se convierte automáticamente en uno. Declara que cuando un objeto de referencia –el Estado y sus instituciones– en particular es amenazado en su existencia, el actor securitizador –por lo general los gobiernos– reclaman para sí el derecho al uso de medidas extraordinarias para asegurar la sobrevivencia del objeto de referencia. Entonces el asunto –en este caso el narcotráfico como crimen organizado– es movido de la esfera de la política normal a la de la política de emergencia donde puede ser tratado rápidamente y sin las exigencias o reglas democráticas de la política. Para mayor información sobre los estudios y debates de seguridad en Estados Unidos y en Europa consultar el trabajo de la escuela de Copenhague en: Ole Waever: «Securitization and desecuritization». En: Ronnie D. Lipschutz (ed.): *On Security* New York, Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.

La política de control de drogas ha oscilado de ser una política tolerante y pragmática a otra que se inclina por la represión y la cero tolerancia. Estas concepciones divergentes reconocen que los esfuerzos realizados hasta el momento –erradicación, desarrollo alternativo, confiscación de cargamentos de drogas, desarticulación de grupos de traficantes, reducción de la demanda– no han conseguido ejercer un impacto global.

Sin embargo, la evidencia en Europa, Canadá y Australia demuestra que el alejamiento del enfoque prohibicionista y de tolerancia cero ha creado beneficios tanto humanos como sociales al tratar las adicciones como un problema de salud pública. En estos países, según el Transnational Institute (TNI, por sus siglas en inglés) el concepto de la *reducción del daño* se ha extendido con gran rapidez durante los últimos años y se ha convertido en la piedra angular para construir una política sobre drogas racional y pragmática. Como consecuencia, hoy en día son muy habituales las prácticas como la despenalización del consumo, la indulgencia penal con respecto al cannabis y la posesión para uso personal, así como los programas de intercambio de jeringas.⁷⁷

Como se puede observar, la tendencia hacia la tolerancia, acompañada por la filosofía de la prevención y reducción del daño, se puede imponer, como lo han hecho países como Suiza y Holanda, a las limitaciones del régimen prohibicionista

internacional basado en las convenciones sobre drogas de la ONU. Sin embargo, la tarea no es fácil, hay que sortear una serie de obstáculos como el ataque de la INCB al enfoque de drogas tolerante y la poderosa influencia de los intereses de Estados Unidos, que en los últimos años, ha impulsado la guerra contra las drogas, la cual conlleva el encarcelamiento masivo por delitos relacionados con las drogas, violencia, corrupción, violación de Derechos Humanos y una mayor erradicación forzada de cultivos relacionados con drogas en muchos países como en México.

La guerra contra las drogas no ha terminado con el consumo, pero ha cobrado miles de vidas, costado millones de dólares y alimentado el poder del crimen organizado. Se necesita un nuevo enfoque, uno que saque el poder de manos del crimen organizado y que ponga énfasis en el desarrollo, la salud y los derechos humanos. No hay seguridad sin desarrollo. Para lograr esto se necesita gobernanza internacional, en la cual la ONU reforme los paradigmas persistentes en la oferta y no en la demanda, en la regulación y descriminalización. Asimismo, en el seno de la comunidad internacional, se puede influir en el cambio de los conceptos imperantes y erróneos acerca de los mercados de drogas.

Después de la sesión especial de Naciones Unidas sobre el problema mundial de drogas de abril de 2016 (UNGASS, por sus siglas en inglés)

diferentes países han ampliado el debate sobre nuevos mecanismos de regulación de las drogas –por ejemplo, hacer una distinción y tratamiento especial del cannabis a fin de minar parte de los ingresos del crimen organizado y proteger la salud y seguridad de los ciudadanos. Asimismo, la cooperación internacional puede ofrecer a México y a otros países instrumentos teóricos-prácticos que permitan invertir en prevención y educación. De esta forma se puede comenzar con la transformación del régimen mundial de prohibición de drogas por políticas de drogas nacionales responsables y estrategias basadas en la ciencia, la salud, reducción de daños, seguridad y los derechos humanos.

Contexto de la política de cannabis: historia y marco analítico

El cannabis es la droga ilegal que más se cultiva, trafica y consume en el mundo. La mitad de las incautaciones de drogas en todo el mundo son de cannabis. La distribución geográfica de esas incautaciones abarca prácticamente todos los países del mundo. Cerca de 147 millones de personas, el 2,5% de la población mundial, consumen cannabis –prevalencia anual–, en comparación con

0,2% el consumo de cocaína y 0,2% el consumo de opiáceos. En la presente década, el consumo de cannabis ha crecido más rápidamente que la cocaína y el abuso de opiáceos.⁷⁸

El cannabis hizo su entrada como una droga recreativa a mitad del siglo XX. En la década de 1970 el uso del cannabis creció con el auge de las diversas manifestaciones culturales subalternas. El uso se estabilizó y en algunos países disminuyó hasta su resurgimiento a finales de los años ochenta, lo que dio lugar a la difusión del consumo de cannabis a través de un amplio espectro social y geográfico.⁷⁹

La política relativa a la posesión y el consumo de cannabis sigue siendo objeto de debate en la mayoría de los países que pertenecen al Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD). Diferentes gobiernos han tomado o están considerando diferentes decisiones políticas, que van desde la tolerancia explícita, en algunos casos la legalización total, hasta la prohibición estricta.

Cabe destacar que el RICD, establecido en las diversas convenciones, influye de manera importante en la formulación de la política en materia a nivel regional, sin embargo, en

⁷⁷ Transnational Institute: *Control de drogas de la ONU*, 2003. En: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/control-de-drogas-de-la-onu>.

⁷⁸ Organización Mundial de Salud: *Programa de manejo de abuso de sustancias*, 2016. En: http://www.who.int/substance_abuse/facts/cannabis/en/#. Consultado el 23 de junio de 2016.

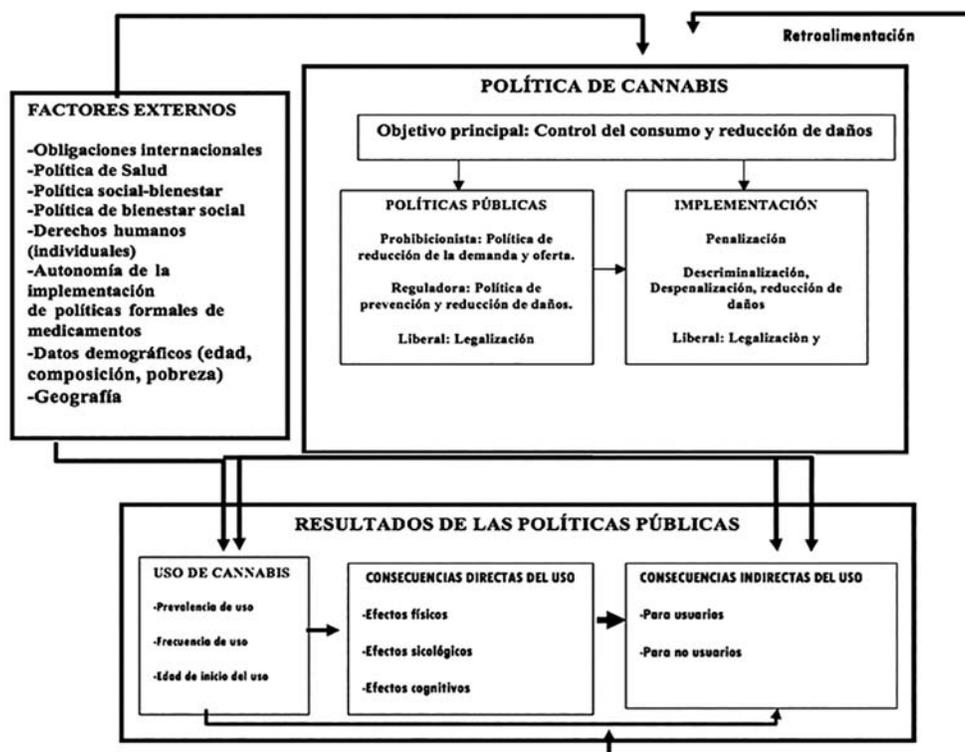
⁷⁹ M. van het Loo, S. Hoorens, C. van't Hof y J. P. Kahan: *Cannabis Policy, Implementation and Outcomes*. *Questia.Com*, 2003. En: <http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=102694041>.

la aplicación a nivel nacional a menudo se observa un margen considerable de cambio.

Para estudiar la política de cannabis y sus efectos, existe un marco analítico que describe la relación entre los resultados de la política y los

factores externos que influyen en esta relación.⁸⁰ El marco analítico desarrollado por MacCoun y Reuter (2001)⁸¹ se centra en la política de drogas en general, sin embargo, se retoma para la política de cannabis en particular (Ver figura 3).

Figura 3. Marco analítico para el estudio de la política de cannabis



Fuente: Elaboración propia con base en: Letizia Paoli, Victoria A. Greenfield y Peter Reuter: «Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking», *Substance Use & Misuse*, vol. 47, Issue 8-9, February 2012, pp. 923-935. En: <https://doi.org/10.3109/10826084.2012.663592>; B. Kilmer: «Policy designs for cannabis legalization: starting with the eight», *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*. En: <http://doi.org/10.3109/00952990.2014.894047>.

⁸⁰ M. van het Loo, S. Hoorens, C. van't Hof y J. P. Kahan, ob. cit.

⁸¹ R. J. MacCoun y P. Reuter: «Assessing Drug Prohibition and Its Alternatives: A Guide for Agnostics», *Annual Review of Law and Social Science*, no. 7, 2011, pp. 61-78. En: <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102510-105442>.

El marco analítico retoma la lógica de la variable dependiente. Presenta los resultados de la política de cannabis como variables dependientes de una amplia gama de factores externos e internos a la política. Asimismo, el marco analiza la política de cannabis formal, lo que está escrito en leyes y reglamentos vis a vis su implementación y resultados. El objetivo de este trabajo no es analizar la implementación y el impacto de una política de cannabis, sino en identificar las variables independientes más importantes para su cambio y desarrollo, en este caso los factores externos y la acción de las coaliciones promotoras.

La política de cannabis: una taxonomía

La política pública con respecto a la posesión y el uso del cannabis ha generado un debate en diversas regiones, como Europa y América. Recientemente, en el hemisferio occidental diferentes gobiernos han tomado o están considerando diferentes decisiones políticas, que van desde la tolerancia explícita, legalización total y hasta la prohibición estricta. Si bien la formulación de la política de drogas generalmente se realiza a nivel nacional o regional, la implementación de esa política generalmente se lleva a cabo a nivel regional o nacional.⁸² La política de cannabis incluye los estatutos y regulaciones que legalizan el cultivo, la venta o el uso de cannabis para

finés médicos y/ recreativo, junto con leyes que imponen diversas prohibiciones y restricciones sobre dichas prácticas.

Para los fines de este artículo, la política de cannabis se refiere a Cannabis Sativa –más comúnmente conocida como marihuana–, un miembro de la familia de plantas *Cannabaceae* o cáñamo, cuyo producto se deriva de las partes superiores secas, hojas, tallos y semillas de la planta. El cannabis contiene compuestos químicos llamados cannabinoides. Un cannabinoide importante es delta-9 tetrahidrocannabinol o THC, que tiene un efecto psicoactivo y es el químico asociado con el uso recreativo. Otro cannabinoide es el cannabidiol o CBD, que tiene un efecto sedante y levemente analgésico y es el químico asociado con el uso medicinal.

En este orden de ideas, las políticas de cannabis pueden agruparse en cuatro grandes categorías: la prohibición completa, la despenalización parcial, la despenalización completa y la liberalización total. Los países con prohibición completa tratan los delitos de simple posesión y uso, incluso pequeñas cantidades de cannabis, como delitos criminales con el resultado de que las personas que son condenadas por infringir estas leyes incurrir en antecedentes penales –incluso si evitan la prisión–. En los países con descriminalización parcial, hay sanciones administrativas en lugar de penales por simple

⁸² M. van het Loo, S. Hoorens, C. van't Hof y J. P. Kahan, ob. cit.

posesión y uso cuando la cantidad de cannabis es inferior a una cantidad especificada. En este régimen, los usuarios casuales están separados de los usuarios problemáticos. Estos últimos, que son más propensos a ser condenados por poseer cantidades mayores, siguen siendo tratados como criminales. En los modelos de despenalización completa, la simple posesión y uso de cualquier cantidad de cannabis sigue siendo ilegal, pero los infractores reciben sanciones administrativas más que penales.⁸³ Por su parte, la legalización supone un proceso de eliminación de los impedimentos legales para la producción, distribución y consumo de sustancias controladas para otros propósitos diferentes a los científicos y médicos.

El Régimen Internacional de Control de Drogas y el cambio de la política de cannabis en Uruguay

En 1998, el Parlamento Uruguayo modificó la ley 14294 que la dictadura (1973-1985) ratificó en 1974. Esta ley, fue producto del Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), piedra angular para la cooperación entre diversas agencias internacionales del RICD y de Estados Unidos con la región de América del Sur.⁸⁴

La ley 17016 que modificó la ley 14294 pretendió dar más libertades a los usuarios. Si bien es cierto que se confirmaba el enfoque prohibicionista en el artículo 3: «quedan prohibidos la plantación, el cultivo, la cosecha y la comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes u otras sustancias que determinen dependencia física o psíquica, con excepción –según los casos– de los que se realicen con exclusivos fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica», en el artículo 31 otorga un nuevo trato a los usuarios al establecer que «quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado». (Ley N°. 17016).

Estos cambios y nuevas reglamentaciones de la ley 17016 fueron el germen para que, en el 2001, el entonces presidente Jorge Batlle (2000-2005) reiterara su posición favorable a la legalización de las drogas, especialmente las drogas blandas y/o naturales, después de escuchar algunas propuestas realizadas por las

⁸³ J. P. Caulkins *et al*: *Options and issues regarding marijuana legalization*, 2015. En: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE149/RAND_PE149.pdf; M. van het Loo, S. Hoorens, C. van't Hof y J. P. Kahan, *ob. cit.*

⁸⁴ G. Garat y otros: *El camino, cómo se reguló el cannabis en el Uruguay Según sus actores políticos y sociales*, 2015, Uruguay. En: [file:///C:/Users/Jorge/Documents/TESIS 2016 MAYO/CAPITULO URUGUAY/como se regulo actores uruguay.pdf](file:///C:/Users/Jorge/Documents/TESIS%202016%20MAYO/CAPITULO%20URUGUAY/como%20se%20regulo%20actores%20uruguay.pdf).

juventudes de los partidos Socialista y Vertiente Artiguista⁸⁵ de izquierda que buscaban meterá la agenda pública la despenalización del consumo de marihuana.⁸⁶ Sin embargo, pocos días después reviró y declaró que «todo el mundo debería legalizar el consumo de la droga».⁸⁷

Con base en lo anterior, desde inicios del año 2000, el entonces presidente Batlle presentó una posición liberal que contrastaría con la posición prohibicionista del RICD, pues se apoyaba en las ideas de un Milton Friedman sobre las drogas. Es así como en su administración, el entonces prosecretario de la Junta Nacional de Drogas⁸⁸ (JND) y Gervasio Guillot, por entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia,

respaldaron la idea de Batlle, fue así como la JND renunció a controlar o monitorear las operaciones policiales de reducción de la oferta, delegando la función al Ministerio del Interior.

Guillot era partidario de regular las «drogas blandas como la marihuana, cuyo consumo es el más extendido para ver qué pasa con las otras».⁸⁹ El debate inició fuertemente entre grupos de jóvenes del Frente Amplio -Vertiente Artiguista y el Partido Socialista-, incipientes asociaciones de cultivadores. Así es como surge el Movimiento por la Liberación del Cannabis como una articulación político social de esfuerzos para cambiar el marco normativo y terminar con la contradicción de que la ley habilita el consumo pero no

⁸⁵ Las primeras reivindicaciones públicas en contra del prohibicionismo durante la década de 1980 estuvieron a cargo de una fracción cercana a la Juventud Socialista de Uruguay (JSU), la Coordinadora Anti Razzias -práctica que decretó la dictadura uruguaya para autorizar a la policía a realizar discrecionalmente detenciones en la vía pública; el decreto fue eliminado por Tabaré Vázquez en 2005- y un grupo de jóvenes del Partido de Izquierda Frente Amplio (FA), quienes denunciaron la persecución sufrida por los usuarios y reclamaba la legalización de la marihuana en su discurso (Florencia Lemos: «Coalición por la Transformación de la Política de Drogas», en: Damina Collazo (coord.): *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de marihuana*, Estuario Editores, Uruguay, 2015, p. 14.).

⁸⁶ G. Garat y otros, ob. cit.

⁸⁷ La Red 21: «Batlle subió apuesta: ahora dice que “hay que legalizar todas las drogas”», 2006. En: <http://www.lr21.com.uy/politica/221477-batlle-subio-apuesta-ahora-dice-que-hay-que-legalizar-todas-las-drogas>.

⁸⁸ La Junta Nacional de Drogas (JND) es un organismo dependiente de la Presidencia de la República de Uruguay de carácter interministerial creada en 1998 en la administración de Julio María Sanguinetti (1995-2000). Es la institución encargada de definir las líneas políticas en las distintas áreas en lo que hace a reducción de la demanda, control de oferta y lavado de activos, sistematización de estudios, información e investigación, tratamiento y rehabilitación, comunicación, debate público y académico sobre las drogas. Otra institución que tiene el objetivo de articular, coordinar y dar seguimiento a la aplicación y ejecución de las diferentes acciones surgidas de la Junta Nacional de Drogas que competen a los diferentes organismos del Estado es la Secretaría Nacional de Drogas.

⁸⁹ G. Garat: *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*, 2013. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>.

explicita cómo acceder a las drogas que proscribe.⁹⁰

El movimiento para el cambio de la política de cannabis que impulsaron diversos actores de la academia, los medios de comunicación, grupos de la sociedad civil, grupos de jóvenes de diversos partidos logró posicionar la legalización de la marihuana a través de la articulación de la política y la cultura de la época: impulsar la idea de que ir preso por tener una planta constituía una injusticia y que el prohibicionismo significaba un atentado contra la libertad individual.⁹¹

Los reclamos de los diversos actores, en una sociedad envejecida,⁹² tardaron en impactar en la opinión pública. Asimismo, algunos actores consideraban, como el partido del Frente Amplio, que el tema de la legalización de la marihuana no tenía que ver con los principios tradicionales de la izquierda uruguaya y que en la práctica contradecía las obligaciones internacionales de Uruguay, quien forma parte de las diversas convenciones para combatir las sustancias psicoactivas ilegales.

Fue en la segunda administración del FA, presidida por José Mujica -2010 a 2015-, la que se montó en la demanda de los usuarios

de marihuana, incluyéndola en una política de derechos individuales, que había iniciado Vázquez con la legalización del aborto, pero también como un tema de convivencia, de justicia, salud, seguridad pública y seguridad del Estado.⁹³ Así se aprobó la ley 19.172 en 2013. Dicha ley modificó el artículo 36 del Decreto 120/014, que reglamenta la comercialización por farmacias de cannabis psicoactivo de uso no médico.

Las reacciones del RICD iniciaron desde la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que a inicios de 2014 criticó su proyecto de legalización de la marihuana. Debido a que dicha ley contravendrá los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular la Convención de 1961. La 19.172 regula la producción y comercialización de marihuana bajo supervisión estatal y fija límites estrictos para el cultivo personal -seis plantas-, los clubes de membresía -hasta 45 socios- y el expendio en farmacias -hasta 40 gramos mensuales por usuario-.

Consideraciones finales

A través de la revisión del RICD, se ha encontrado argumentos con-

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Florencia Lemos, ob. cit.

⁹² Uruguay tiene la mayor proporción de personas de 60 años de edad o más, por lo que constituye la nación «más vieja» de América Latina, e incluso de todo el hemisferio occidental (Population Reference Bureau, «Uruguay se encuentra a la cabeza en el envejecimiento de su población», 2016. En: <http://www.prb.org/SpanishContent/2000/Uruguayseencuentraalacabezaenelenvejecimientodesupoblacion.aspx>).

⁹³ Guillermo Espinosa: «El movimiento cannabico en Uruguay», 20 de diciembre de 2017, Nexos. En: <https://www.nexos.com.mx/?p=31256>.

tra el enfoque prohibicionista y a favor de una legalización de la producción, venta y uso del cannabis.⁹⁴ Las diversas leyes sobre cannabis determinan qué está prohibido dentro de los niveles del mercado de cannabis: producción, transporte, comercialización y consumo; quién está exento de la prohibición –adultos, pacientes, titulares de licencias–, dónde y cuándo se pueden vender o usar drogas

y que forman esas drogas puede tomar.⁹⁵ Las reformas legales en el hemisferio americano están influyendo en el debate público sobre la política de cannabis. Uruguay y los dos estados de Colorado y Washington han tomado medidas para regular y legitimar la producción, distribución y uso del cannabis y sus derivados, lo que da señal de una nueva área de política de cannabis.

⁹⁴ W. Hall: «The future of the international drug control system and national drug prohibitions», *Addiction*, 2017. En: <https://doi.org/10.1111/add.13941>; Ethan A. Nadelmann, ob. cit.

⁹⁵ R. J. MacCoun y P. Reuter, ob. cit., p. 63.