Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina

---

Roberto Russell

Fabián Calle

Resumen: El presente artículo analiza la evolución de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina desde comienzos del siglo XXI, focalizando en el papel que juegan en dicha determinación dos *drivers*, que denominamos “periferias turbulentas” y “periferias penetradas”. El primero constituye el principal driver de los intereses de seguridad de Washington en los países más cercanos a su frontera, mientras el segundo es el factor preponderante respecto de los países del Cono Sur.

Palabras clave: Estados Unidos; América Latina; seguridad; periferias turbulentas y penetradas.

Turbulent and penetrated peripheries: their role in expanding US security interests in Latin America

Abstract: The article analyzes the evolution of United States security interests in Latin America since this century’s beginning, focusing on the role of two drivers we call “turbulent peripheries” and “penetrated peripheries” in their determination. While turbulent periphery dynamics constitute the main driver of Washington’s attention and security interests in the countries closest to its border, penetrated periphery dynamics tend to be a preponderant factor in Southern Cone countries’ inclusion on US security radar.

Keywords: United States; Latin America; security; turbulent and penetrated peripheries.

Introducción¹

Las relaciones de los grandes poderes con los Estados que ocupan un lugar secundario o menor en la estructura de poder del sistema internacional obedecen a una compleja interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Aunque en menor medida que los dos primeros, el peso de estos últimos en la determinación del carácter y evolución de estas relaciones ha sido estudiado en varios trabajos, algunos ya clásicos y otros más recientes.² Más específicamente, una buena parte de estos estudios procura identificar desarrollos en las periferias que no solo influyen en la conducta de los centros sino también en la redefinición de sus intereses de seguridad y en la gestación de fenómenos que los compelen a actuar. La reacción de los centros ante este tipo de situaciones es esencialmente de carácter defensivo, pero termina siendo expansiva en sus efectos.³ Los atentados del 11/9 en Estados Unidos y la consiguiente intervención militar de este país en Afganistán son el ejemplo más claro de esta dinámica de acción y reacción de los centros a lo que Paul MacDonald (2004) llama “peripheral pulls”.

El fracaso de la misión de Estados Unidos de nation building en Afganistán abrirá seguramente nuevos debates en la disciplina de las Relaciones Internacionales sobre las razones que llevan a los grandes poderes a intervenir en las periferias, como así también sobre el sentido, los costos y los beneficios de estas intervenciones para los centros. Es probable, tal como lo anunció el presidente Joe Biden, tras la caótica y humillante retirada de su país de Afganistán, que Estados Unidos, al menos por un tiempo largo, ponga fin a “una era de grandes operaciones militares para rehacer otros países” (Ruiz 2021). Sin embargo, y con numerosos antecedentes empíricos a la mano, es al mismo tiempo razonable esperar que acontecimientos que tienen lugar en las periferias seguirán impulsando nuevas intervenciones de Estados Unidos, aunque de otra naturaleza, escala y propósito en relación con la que se llevó a cabo en Afganistán. Cabe recordar, como lo hace un informe del Congreso estadounidense, que resulta difícil encontrar desde la fundación de Estados Unidos un

1. Los autores agradecen los comentarios a una versión anterior de este trabajo de Evan Ellis, Arie Kacowicz, Andrés Malamud, Felix Martin y Gonzalo Paz.

2. Entre los trabajos clásicos, ver Michael Doyle (1986), John Gallagher (1982), David Fieldhouse (1973), y John Gallagher y Ronald Robinson (1953). Entre los recientes, ver Roberto Russell (2004), Randal Schweller (2006) y Paul K. MacDonald (2014).

3. Sobre este fenómeno, ver Michael Doyle (1986, 26).

Roberto Russell es Presidente de la Fundación Vidanta, Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella en la Argentina y Director del Comité de Estados Unidos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

Fabián Calle es Consultor Asociado en Sergio Berenzstein, Profesor en Universidad Austral, UCEMA y UCA, Director del Observatorio Brasil en UCEMA y Miembro Consejero del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

solo año en el que soldados de este país no hayan estado en el exterior “persiguiendo bandidos, interviniendo en guerras civiles, deteniendo masacres, haciendo zozobrar regímenes vistos como inamistosos y exportando la democracia” (Ignatieff 2003).

Sobre la base de los trabajos clásicos que ven en las periferias las principales raíces de la expansión imperial, realizamos hace ya más de diez años una investigación sobre el papel de las turbulencias de dichas regiones que inciden en la determinación y extensión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. El período estudiado abarcó desde el fin de la Guerra Fría hasta fines de la primera década de este siglo (Russell y Calle 2009). Este enfoque nos pareció útil por dos razones. Primero, porque percibíamos que los “problemas en la periferia” latinoamericana, como lo fueron en su momento los “problemas de frontera” para Roma o las “fronteras turbulentas” para Gran Bretaña, constituían el principal driver de carácter general de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región. En segundo lugar, el acento en una óptica periférica nos permitía poner en discusión y refinar tres tesis que conceptualizan de manera diferente el lugar que ocuparía América Latina para Washington en general, y en materia de seguridad, en particular: la tesis de la irrelevancia creciente, la de la voluntad y práctica imperialistas, y la de la declinación hegemónica.⁴ Las dos primeras sostienen miradas opuestas, pero coinciden en poner el acento en los factores metropolitanos como fuente de explicación de lo que observan: el mayor desinterés o, por el contrario, la sempiterna voluntad imperialista de Estados Unidos vis-a-vis la región. La tercera se funda esencialmente en factores sistémicos y correlaciona la declinación relativa de Estados Unidos a nivel global con menor interés, presencia e injerencia de Washington en América Latina.

En este trabajo, retomamos la misma línea de investigación, pero con un importante agregado: sumamos a las “turbulencias periféricas” el papel que desempeñan las “periferias penetradas” en la determinación de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina.⁵ Las preguntas que nos planteamos son las siguientes: a) si los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina se han incrementado en lo que va de este siglo; b) qué los determina de manera principal; c) cómo se manifiestan y se procuran defender; y d) cómo han evolucionado.⁶

4. Para un análisis detallado de estas tres tesis, ver Roberto Russell (2006).

5. La noción “periferia penetrada” fue introducida por Roberto Russell para dar cuenta del mayor interés de Estados Unidos en el Cono Sur en razón de la creciente presencia de China en esa subregión. Ver Roberto Russell (2021a, 27; 2021b).

6. Los indicadores que utilizamos para responder a nuestras preguntas de investigación son los siguientes: planes y políticas concretas impulsadas por Washington; documentos y estudios gubernamentales preparados o encargados por el Departamento de Defensa y el Pentágono; los fondos y programas destinados a asistencia militar y entrenamiento militar y policial; la expansión del aparato diplomático; el número de misiones oficiales a la región y los temas que dominan la agenda de esas visitas; los temas prioritarios para Washington en las reuniones hemisféricas de presidentes y de ministros de defensa; las menciones a América Latina o países de la región en declaraciones y discursos oficiales de autoridades de Estados Unidos; y los informes y opiniones de expertos estadounidenses en materia de defensa y seguridad.

Entendemos por incremento de intereses de seguridad una mayor atención, presencia y voluntad de influencia de Estados Unidos en determinados países y subregiones de América Latina con el objeto de ejercer un mayor control, atemperar o neutralizar efectos negativos sobre su propio territorio e impedir u obstaculizar la injerencia de actores extrarregionales en la región. Asimismo, entendemos por intereses de seguridad los temas que adquieren tal carácter en la definición de la agenda de seguridad de Estados Unidos para América Latina durante el periodo analizado. Por último, cuando hablamos de turbulencias nos referimos a situaciones y procesos en desarrollo en América Latina que activan los intereses de seguridad de Estados Unidos. Incluimos dentro de esta noción fenómenos de carácter transnacional, tales como los casos del terrorismo y del crimen organizado, al igual que la resistencia al centro por parte de gobiernos que definen su acción política en clave de oposición a Washington. La noción de penetración la utilizamos para dar cuenta de la injerencia de potencias extrarregionales en el “patio trasero” de Estados Unidos.

Es importante aclarar que nuestro análisis se restringe a lo que percibe, define y hace Washington en materia de seguridad, en respuesta a las dinámicas de las periferias turbulentas y penetradas en América Latina.

Es importante aclarar que nuestro análisis se restringe a lo que percibe, define y hace Washington en materia de seguridad, en respuesta a las dinámicas de las periferias turbulentas y penetradas en América Latina.⁷ Quedan, por lo tanto, fuera de nuestro universo de estudio, el papel de otros actores estatales y privados directamente involucrados en estas dinámicas, tanto de América Latina como de fuera de la región. Un tema, sin duda fundamental para completar nuestro análisis, pero que escapa a los límites de este trabajo.

Periferias turbulentas y penetradas

El concepto de periferia se emplea aquí en sus acepciones política y geográfica. La política denota un espacio con distintos grados de subordinación a un centro dominante con el que mantiene relaciones de colaboración y de oposición. La asimetría de recursos de poder militares, económicos y políticos con el núcleo es el rasgo político que caracteriza a toda periferia. Por su parte, la acepción geográfica indica un espacio que limita con un núcleo. El límite que separa al centro de su peri-

7. Nuestra noción de “periferia turbulenta” se inspira en el del célebre trabajo de John S. Galbraith (1960).

feria inmediata es claro, aun en los casos de interconexiones múltiples entre ambas partes. Menos claro es el borde externo de esta periferia, dado que su alcance geográfico es una construcción política del centro sujeta a cambios continuos.⁸ Su perímetro siempre acompaña las fluctuaciones de los intereses de seguridad del núcleo que derivan de la interacción de factores sistémicos, metropolitanos y periféricos. Lo inmutable es la voluntad del centro de ejercer sobre ese territorio una cierta autoridad y diversas formas de control e influencia mediante el empleo de recursos de poder tangibles e intangibles, así como a través de diversas prácticas e instituciones.

Ante las amenazas y desafíos que provienen de esta periferia elástica por definición, el centro procura establecer fronteras de carácter más definido que adoptan tres formas diferentes: antiincurativas, antioposición y antirival.⁹ Las primeras pueden ser una barrera física natural o construida, una zona tapón o un sistema de control para regular o prevenir el paso de bienes y personas. En su concepción más extrema, la frontera antiincurativa es un intento del centro de poner frenos a la “barbarie” periférica. Por su parte, la frontera antioposición se erige para hacer frente a la resistencia de un Estado hostil que integra el área de influencia del centro con el propósito de aislarlo o combatirlo y, en última instancia, de producir un cambio de régimen que sea favorable a los intereses de seguridad metropolitanos. Finalmente, las fronteras antirival procuran resguardar el espacio sobre el que se ejerce una posición de predominio de la injerencia de Estados adversarios extrarregionales que cuentan con importantes atributos de poder.

Como el “afuera cercano” de Rusia, centro y periferia en nuestro caso de estudio son geográficamente contiguos, aunque la distancia respecto del núcleo varía de manera importante. Precisamente, estas cercanías y lejanías de una misma periferia a su centro no solo han condicionado las políticas e intereses de Estados Unidos en América Latina y el Caribe, sino también los de sus países y subregiones frente a Washington, al igual que sus márgenes de autonomía. Las intervenciones militares de Estados Unidos en América Latina y el Caribe son la prueba más contundente del peso de la geografía en la política estadounidense hacia la región. De las 101 intervenciones militares realizadas entre 1798 y la actualidad, solo diez tuvieron lugar en América del Sur, exceptuando a Colombia y Venezuela.¹⁰ Estos dos países

8. Este carácter tuvieron las zonas de frontera del Imperio Romano (Limes) y, más recientemente, la idea del “afuera cercano” de Rusia y la propia Doctrina Monroe para América Latina y el Caribe. Ver Ole Wæver (1997).

9. Sobre fronteras antiincurativas, ver Charles S. Maier (2006, capítulo 2).

10. El listado de las 98 intervenciones militares, de muy diferente magnitud y características, de Estados Unidos en América Latina y el Caribe entre 1798 y 2004, puede consultarse en: <http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_United_States_military_history_events>. Asimismo, ver Richard F. Grimmett (2004). En el período 1989-2007, Estados Unidos intervino militarmente en Panamá (1989) y Haití (1994 y 2004). Las intervenciones en la América del Sur “reducida” consistieron en el envío de contingentes militares pequeños para resguardar la vida y propiedad de ciudadanos estadounidenses en situaciones de revolución o conflicto político y social (Argentina 1833, 1852 y 1890; Brasil 1894; Chile 1891; y Uruguay 1855 y 1868); acciones de carácter punitivo (Malvinas 1831-1832 y Paraguay 1859); y, finalmente, el envío de efectivos militares para participar en la lucha contra el narcotráfico (Bolivia 1986).

dan cuenta de 11 de las 91 intervenciones restantes de Estados Unidos en América Latina: 9 en Colombia y 2 en Venezuela.¹¹

Por su parte, la noción de turbulencia involucra situaciones de inestabilidad, debilidad institucional y violencia interna o de oposición periférica al centro que constituyen —según la percepción metropolitana— amenazas a la seguridad de su propio territorio o a su posición de dominio, las cuales requieren ser contrarrestadas. Estas situaciones desatan la dinámica de la “periferia turbulenta”, que se traduce en respuestas en gran parte reactivas y no queridas por el centro, orientadas a aumentar su capacidad de control, imponer sus preferencias y alcanzar un nuevo statu quo favorable a sus intereses en un determinado país o subregión.¹²

Hablamos de “periferia” y no de “fronteras” turbulentas, dado que el proceso que motiva la intervención comprende a la totalidad o una parte del territorio de la periferia y no sus bordes externos. La inestabilidad y el conflicto están en la periferia y no necesariamente en sus límites exteriores. A diferencia de las fronteras turbulentas en los confines del imperio romano y del británico, la turbulencia periférica puede tener un impacto fuerte y hasta directo en la seguridad del territorio del centro. A igual que aquellas fronteras turbulentas, las turbulencias periféricas pueden extender el alcance geográfico de las fronteras de seguridad del centro.

La dinámica de la periferia turbulenta suele dar lugar a la pérdida relativa, por coerción o invitación, de espacios de soberanía externa por parte de la periferia.¹³ En este proceso es clave el papel que juegan las elites periféricas que pueden solicitar la intervención del centro, facilitarla por omisión o incompetencia, o resistirse a ella.¹⁴ La colaboración de la periferia siempre jugó un papel importante en la expansión del control y la influencia metropolitana. Sin embargo, esta actitud no debe ser vista como mera deferencia ni como un juego de suma cero. La intervención por “invitación” es un instrumento clásico al que han apelado las elites de las periferias para asegurar o incrementar

La colaboración de la periferia siempre jugó un papel importante en la expansión del control y la influencia metropolitana. Sin embargo, esta actitud no debe ser vista como mera deferencia ni como un juego de suma cero.

11. La mayor parte de las intervenciones en Colombia se ligan de manera directa o indirecta al objetivo estadounidense de controlar el istmo de Panamá y a la posterior construcción del canal.

12. La noción de que la intervención metropolitana pueda ser incluso “no querida” ha sido trabajada, entre otros autores, por John S. Galbraith (1960), y John Gallagher y Ronald Robinson (1953).

13. Sobre pérdida relativa de soberanía externa por coerción o invitación, ver Stephen Krasner (2001).

14. Para el caso de los países de la Alianza del Pacífico, ver Javier Ernesto Ramírez Bullón et al (2021).

espacios de poder, consolidar ciertas políticas favorables a sus valores e intereses materiales y obtener recursos financieros del exterior.¹⁵ El aumento del control y la influencia del centro también puede resultar de la incapacidad o inacción de las elites periféricas para enfrentar o atenuar las turbulencias en sus países o regiones.¹⁶ Cuando la turbulencia se expresa a modo de resistencia constituye un desafío a la ley, intereses, credibilidad y valores del centro y, en consecuencia, no puede quedar desatendida y, por lo general, sin castigo. La respuesta adopta numerosas formas, entre otras, el aliento y apoyo a cambios de gobierno, embargos, sanciones económicas, bloqueos e intervenciones militares directas e indirectas.

Los hechos y procesos que determinan que una periferia sea percibida como turbulenta por la metrópoli varían según las épocas como también las políticas para hacerle frente. En la Guerra Fría, por ejemplo, la turbulencia se asociaba en Washington al peligro del avance del comunismo o de fuerzas de izquierda en América Latina. Hoy las turbulencias provienen esencialmente de amenazas más difusas y transnacionales, tales los casos del terrorismo, el crimen organizado, o son provenientes de espacios gobernados por fuerzas que se oponen al centro. Las formas elegidas para responder a las turbulencias también mudan siguiendo el compás que impone el centro.

Por último, es preciso puntualizar que no nos interesa aquí dar cuenta de las causas que hacen que una periferia se torne turbulenta. Este proceso obedece a factores endógenos y, en muchos casos, también a factores externos o metropolitanos. Es claro, por ejemplo, que Estados Unidos contribuye a la turbulencia de la periferia más cercana a su frontera sur cuando deporta masivamente a sus países de origen a centroamericanos miembros de pandillas callejeras, por sus altos niveles de consumo interno de drogas y por el fácil acceso a la armas en su territorio que luego son traficadas principalmente a México y América Central. Tampoco nos interesa juzgar si la respuesta del centro se traduce en un aumento de la capacidad de control o influencia efectiva de Estados Unidos sobre la región. Con frecuencia, Washington reacciona ante acontecimientos que no necesariamente logra conducir hacia las metas deseadas. Más aun, sus políticas pueden empeorar en lugar de mejorar la situación de seguridad en América Latina.¹⁷ No deben confundirse políticas y objetivos promovidos con resultados alcanzados.

La dinámica de la “periferia penetrada” es el segundo fenómeno que incide en los niveles de interés y de atención del centro en su periferia y que lo compele a

15. Geir Lundestad (1986) denomina a esta práctica “imperialismo por invitación”.

16. Como señala Francisco Leal (2008), Estados Unidos pudo definir e imponer su política antidrogas a los países andinos por la notoria incapacidad de sus élites tanto para actuar en conjunto como para plantear alternativas a la visión estadounidense.

17. Sobre este punto, y para el caso de Mesoamérica, ver Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor (2000).

actuar. Esta noción incluye dos de las acepciones que la Real Academia Española asigna al verbo penetrar: “introducirse en un lugar” y “hacerse sentir con intensidad en alguien”. Ambos aspectos son fundamentales para constituir una “periferia penetrada”: la presencia no deseada y creciente de un actor rival de fuera de la región y el impacto fuerte de esa presencia en un área que ha estado subordinada a una hegemonía regional. Esta situación genera una dinámica que se traduce en intentos de frenar u obstruir la expansión del actor extrarregional, como así también de aumentar el control y la influencia en la periferia percibida como amenazada o en condiciones de perderse. De este modo, el fenómeno de la periferia penetrada conjuga factores sistémicos (competencia entre grandes poderes); factores metropolitanos (intereses del actor hegemónico en un área que ha estado históricamente bajo su influencia e intereses crecientes del que la penetra); y factores periféricos (disposición de actores domésticos de la periferia a posibilitar la presencia del actor extrarregional por intereses materiales y/o razones ideológicas).

El fenómeno de la periferia penetrada se agudiza en condiciones de bipolaridad porque esta estructura de distribución del poder, como advierte Kenneth Waltz (2000), tiene el vicio de la sobrerreacción de los polos, tanto en sus relaciones bilaterales como ante acontecimientos que suceden en áreas de su influencia o en disputa. A su vez, esta reacción se intensifica en las relaciones centro/periferia de cuatro maneras: a) cuando la distribución del poder global se da a favor del actor extrarregional que gana presencia en la región históricamente dominada o bajo la influencia del otro; b) cuando la bipolaridad escala en dirección de una mayor rigidez; c) cuando la rivalidad involucra diferencias ideológicas y culturales; y d) cuando el país de la periferia es gobernado por fuerzas o alianzas inclinadas a favorecer o privilegiar los vínculos con el actor extrarregional.

El cambio del lugar de América Latina en los intereses de seguridad de Estados Unidos

Desde principio de este siglo, dos aspectos principales caracterizan la evolución del lugar de América Latina para los intereses de seguridad de Estados Unidos: a) el cambio de una agenda dominada por los temas hemisféricos y fundamentalmente positiva, en los años noventa, a otra predominantemente negativa y específica, que tiene como drivers principales a las dinámicas de la periferia turbulenta y la periferia penetrada; b) la división de la región en dos geografías en las que ambas dinámicas influyen con peso relativo diferente en la determinación de esos intereses de seguridad: la periferia turbulenta en los casos de la América Latina del Norte “extendida” (México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela); y la peri-

feria penetrada en la América Latina del Sur “reducida” (los países de América del Sur, salvo Colombia y Venezuela).

Durante la década del 90, las bajas turbulencias de América Latina, la falta de resistencia al núcleo, salvo el caso de la debilitada Cuba, al igual que la ausencia de actores extra regionales que pudieran o intentaran competir con Washington en un área en la que había reforzado su hegemonía tras el fin de la Guerra Fría, situaron a la región en una condición de marginalidad estratégica para Estados Unidos. Todos los documentos oficiales en materia de seguridad en los que se hace referencia a América Latina, tanto los de alcance global como hemisféricos, ofrecen una mirada predominantemente positiva de la región y ponen el énfasis en los siguientes temas: la transparencia y la construcción de confianza, la cooperación en materia de defensa, la integración y el papel de los militares en las sociedades democráticas, el control civil de la fuerzas armadas, la formación de especialistas civiles para la defensa, la preservación de la democracia como base de la seguridad mutua y la colaboración en operaciones de paz. Solo el narcotráfico y su poder corruptor aparecen como la única mancha negra en la región capaz de despertar un verdadero interés en Washington.

Recién a fines de los noventa Estados Unidos comienza a mostrar una clara preocupación por las turbulencias de América Latina que se acrecienta luego del 11/9.¹⁸ A partir de ese momento, Washington privilegia el abordaje de los temas por países o subregiones, apela a las prácticas unilaterales y cambia drásticamente el orden de prioridades de su agenda de seguridad. El terrorismo transnacional y sus vínculos con los grupos que Estados Unidos califica de terroristas en la región, la evolución del narcotráfico hacia formas más sofisticadas y peligrosas de actividad, la debilidad del Estado, los espacios “mal” o “no” gobernados, el ascenso del populismo como una amenaza al proceso democrático, la pobreza y la desigualdad, las migraciones ilegales, las pandillas y la corrupción se van sumando en cascada a la nueva agenda de seguridad de Washington.¹⁹ Puesto en pocas palabras, se gesta una nueva ecuación de seguridad que reúne turbulencias en ascenso y peligro de derrame al territorio del centro en un escenario en el que las agencias de defensa y de inteligencia de Estados Unidos sitúan al país ante “nuevas encrucijadas estratégi-

18. La Estrategia de Seguridad Nacional de 1999, por ejemplo, menciona la necesidad de respaldar al naciente Plan Colombia a fin de luchar contra el narcotráfico, la actividad ilegal de grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los paramilitares y el creciente papel de México como vía de acceso de la droga a Estados Unidos. Además, reconoce que los “éxitos económicos” derivados de la puesta en práctica de políticas de apertura y de liberalización económicas no han llevado beneficios a amplios sectores de la población. En consecuencia, pide un mayor esfuerzo para combatir la pobreza y la desigualdad, dar prioridad a la solidez institucional y poner límites a la corrupción. Ver: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=487539>.

19. La evolución señalada se aprecia nitidamente en las distintas y sucesivas versiones de dos documentos fundamentales en materia de seguridad y de defensa de alcance mundial: la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y el *Quadrennial Defense Review Report* (QDRR). Por cierto, es aún más clara en los documentos, declaraciones y estudios dedicados específicamente a la región.

cas”.²⁰ Desde entonces, los términos de esta ecuación, que se potencian en función del grado de cercanía geográfica al núcleo, ocupan un lugar central en la definición de los intereses de seguridad de Washington en la América Latina del Norte “extendida”.²¹ En este caso, las amenazas y problemas de naturaleza transnacional constituyen la fuente primaria de las políticas y atención del centro. Su fuente secundaria son los gobiernos opuestos a Washington dentro de esta región.

El fenómeno de la periferia penetrada se instala como un factor de preocupación central para Washington solo a partir de la segunda mitad de la década de 2010, para acoplarse con intensidad creciente a la dinámica de la periferia turbulenta en la determinación de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región. En este caso, la ecuación es penetración extraregional en ascenso y temor a perder la histórica posición de predominio en la región. La fuente primaria de las políticas y atención del centro son los desafíos de naturaleza estatal en una doble dimensión: la presencia e influencia creciente de China y, en medida mucho menor, la de Rusia, y el respaldo de estas potencias a actores estatales y no estatales enfrentados a Estados Unidos. La dinámica de la periferia penetrada atraviesa a toda América Latina, pero tiende a ser un factor preponderante en la inclusión de la América Latina del Sur “reducida” en el radar de seguridad de Washington y, por consiguiente, en el aumento relativo de la relevancia estratégica de estos países para Estados Unidos.

El fenómeno de la periferia penetrada se instala como un factor de preocupación central para Washington solo a partir de la segunda mitad de la década de 2010.

Turbulencias en la primera y segunda periferias

La magnitud y el alcance al territorio de Estados Unidos de las turbulencias de la región es el criterio principal que utiliza Washington para dividir a América Latina en dos periferias con límites porosos entre ellas: Una primera, que corresponde al espacio de la América Latina del Norte “ampliada”, y una segunda, que incluye a la América Latina del Sur “reducida”. A su vez, la primera periferia tiende a ser separada en tres segmentos que van del más nítido (la frontera sur de México) hasta el más difuso (las fronteras sur de Colombia y Venezuela) pasando por un espa-

20. El *Quadrennial Defense Review Report* publicado por el Departamento de Defensa en el año 2006, p. 40, reconoce que América Latina, al igual que el Medio Oriente y Asia Central, enfrenta “nuevas encrucijadas geoestratégicas” y que Estados Unidos debe estar preparado para responder a ellas.

21. Monica Hirst (2004, 99) señala que este proceso convierte a la subregión de “zona de influencia” a “esfera de seguridad” para Estados Unidos.

cio intermedio que incluye a América Central y, en segundo orden de importancia, al Caribe, salvo por el caso obvio de Cuba. Su vasto territorio engloba la misma geografía sobre la que se asentó la concepción estratégica conocida como “Lago americano” o “Mediterráneo americano” que orientó la política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe desde mediados del siglo XIX hasta 1933, cuando comienza la política de los “Buenos Vecinos”.²² Como entonces, este mismo espacio ha adquirido un interés estratégico cada vez más alto para Washington desde el inicio de este siglo. El analista John Cope, así lo demarca:

(...) una distancia semejante a la profundidad de Canadá abarca a México, el Caribe insular, América Central y el norte de América del Sur. Esta es una zona hoy signada por gobiernos democráticos relativamente débiles: el crimen violento; fuerzas públicas incapaces de vigilar completamente su territorio soberano, lo que resulta en líneas de costa porosas y espacios no gobernados; y serios problemas transnacionales que amenazan a estos países así como a Estados Unidos (Cope 2006, 18).

Números indicadores ayudan a comprender la significación de este amplio espacio geográfico para la seguridad estadounidense:

- a. la inclusión de buena parte de su territorio en la órbita de dos instituciones de gran importancia para Estados Unidos que fueron creadas en los primeros años de este siglo: el Departamento de la Seguridad Interior (2003) y el Comando Norte de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (abril 2002).
- b. la concentración en esta geografía de la totalidad de las bases militares de Estados Unidos emplazadas en América Latina y el Caribe. Desde el retiro de sus bases de Panamá,²³ el Pentágono siguió dos caminos: por un lado, derivó estas instalaciones militares al Estado de la Florida y Puerto Rico y, por el otro, conservó y modernizó las bases preexistentes en Honduras (Soto Cano), el Salvador (Comalapa) y Cuba (Guantánamo). Además, dos de las tres bases que arrendó a partir de 1999 se encuentran en esta primera periferia: Aruba y Curazao, en las Antillas Holandesas.²⁴ Además de estas bases y locaciones formales, Estados Unidos cuenta con lo que

22. Sobre esta concepción estratégica, ver John Child (1976).

23. Como parte de los compromisos establecidos por el acuerdo de 1977 entre Estados Unidos y Panamá por la cuestión del Canal, Washington cesó su presencia militar en el país centroamericano a partir del 31 de diciembre de 1999.

24. La tercera fue la base de Manta en Ecuador, la única en el territorio de la segunda periferia y que dejó de funcionar formalmente en septiembre de 2009 por decisión del gobierno de Rafael Correa. También conocida como Base Aérea Eloy Alfaro, fue inaugurada por la Fuerza Aérea Ecuatoriana el 24 de octubre de 1978. En el año 1999, Estados Unidos y Ecuador firmaron un acuerdo que permitía al primer país contar con hasta 475 efectivos militares estadounidenses en la base. Manta fue usada por el Comando Sur para realizar principalmente operaciones contra el narcotráfico.

Sebastián Bitar (2016) llama “cuasi bases” a lo largo de la costa del Pacífico que se extienden hasta Perú. También en este caso, la mayoría de estas instalaciones están en la primera periferia y son esencialmente de dos tipos: las “temporary ground access”, donde se permite la presencia de tropas y operaciones en bases militares locales, pero bajo convenios que especifican el tiempo en el que se debe entregar la base o se tiene que renovar el permiso (Costa Rica y Guatemala tienen este tipo de bases) y las “long-term or indefinite ground access”, que son las más cercanas a una base militar formal pero sin un acuerdo legal entre Estados Unidos y el país que las aloja, como se da en los casos de Colombia y Honduras. Bitar señala que también existe un tercer tipo de cuasi bases que denomina “gas and go”, en las que aviones de Estados Unidos pueden aterrizar para recargar combustible y tiene permiso para permanecer temporalmente en el país pero no puede tener efectivos militares ni equipo estacionado;

- c. las principales iniciativas y planes específicos de Estados Unidos en materia de seguridad han sido concebidos para este territorio: el Plan Colombia, el Plan Mérida para México y las Iniciativas de Seguridad para la Cuenca el Caribe y América Central. No obstante sus diferencias y magnitud en términos de objetivos y de los recursos empleados, estas iniciativas tienen los siguientes aspectos en común: expresan la preocupación de Washington por territorios crecientemente turbulentos como consecuencia del notable incremento del narcotráfico, del crimen organizado y la violencia interna; muestran su firme voluntad de comprometer recursos para hacer frente a estas turbulencias por su impacto directo en el territorio del núcleo; y ejemplifican, en su puesta en práctica, la combinación dinámica de políticas defensivas del centro con imperialismo por invitación de la periferia, en un contexto en el que sus elites reconocen su incapacidad o sus limitaciones para enfrentar turbulencias propias;
- d. el mayor porcentaje de recursos económicos y humanos de Estados Unidos ha sido dirigido a países de esta periferia. Desde el año 2000, Washington ha provisto a Colombia más de 10.000 millones de dólares de asistencia externa para el combate al tráfico ilícito de drogas y para programas de seguridad y desarrollo. En 2018, el personal autorizado en la embajada de Estados Unidos en Bogotá incluía 521 funcionarios estadounidenses y 584 empleados locales. Solo para el Plan Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha destinado a México 3,169,8 millones de dólares entre los años 2008 y 2021 (Molina 2021). El último informe de WOLA (Washington Office on Latin America) sobre asistencia militar de Estados Unidos a América

Latina señala que, del total de los 107 programas de seguridad que desarrolla Washington en todo el mundo, 75 operaban en la región y en su gran mayoría en la primera periferia (Isacson y Kinosian 2017);²⁵

- e. las fronteras antiincurativas y antioposición trazadas por Estados Unidos surcan fundamentalmente a este espacio geográfico. Las primeras incluyen controles migratorios y aduaneros, muros, cercos y barreras terrestres primarias y secundarias y diversos mecanismos de interdicción área y marítima para impedir, obstaculizar y controlar el acceso al territorio del centro. Las segundas apuntan a contrarrestar la oposición de Cuba y Venezuela. La capacidad de resistencia de estos estados ha obligado a Washington a intervenir en ellos solo de manera indirecta, aunque continua, apelando al financiamiento de fuerzas de la oposición interna, las operaciones de inteligencia, el apoyo a gobiernos o coaliciones de países que también operan como fuerzas opuestas a estos regímenes y a diversas sanciones diplomáticas y económicas cuya duración, tamaño y alcance no tienen comparación con medidas de esta misma naturaleza aplicadas en otras partes de la región.²⁶

Por el contrario, las turbulencias de la segunda periferia despiertan la atención y respuestas de Washington en una escala mucho menor, en razón de la distancia y de su inferior relevancia, a excepción del narcotráfico. Debido al agravamiento de este flagelo, Estados Unidos ha destinado importantes recursos a los países andinos de esta región y ha procurado imponer su paradigma de “guerra contra las drogas” para hacerle frente. Pero también en este caso los flujos de droga de estos países no tienen como principal mercado a Estados Unidos sino a Europa y la propia región, en especial a Brasil y, en menor volumen, a la Argentina y Chile. Esta situación se ha reflejado en reiterados decomisos de cocaína de Bolivia y Perú, que salieron rumbo a Europa de puertos del Cono Sur y que fueron interceptados en Alemania, España, Holanda, Italia, Portugal e, incluso, Serbia.

Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay son apenas mencionados en los documentos, informes y estudios originados en las agencias de defensa y de segu-

25. Las cifras disponibles para el periodo 2009-2020 en materia de asistencia militar a América Latina muestran lo siguiente: Colombia recibió 3.440.358.158 dólares, México 2.812.531.127, los países de América Central 523.171.000 y los del Caribe 465.344.000 mientras que los montos asignados por ese mismo concepto a Brasil, la Argentina y Chile fueron 31.293.605, 28.784.922 y 24.545.847 respectivamente. Una desproporción similar puede apreciarse en el número de personal militar entrenado por Estados Unidos en países de la primera y segunda periferias. Durante ese mismo periodo, la cifra fue de 24.904 entrenados en México, 14.380 en Colombia y 10.586 en el caso de los países del Triángulo Norte mientras que en Brasil, la Argentina y Chile el número fue 2.259, 1.523 y 2.979, respectivamente. Ver *Monitoring Military Aid in Latin America and Foreign Military Training*.

26. Cuba está sujeta a una amplia gama de sanciones desde el embargo establecido en 1962 por el presidente Kennedy, y Venezuela, desde hace más de 15 años en una espiral creciente de sanciones dirigidas tanto a su gobierno y a empresas estatales como a individuos ligados al régimen.

ridad estadounidenses. Solo actores locales en la “Triple Frontera” formada por la Argentina, Brasil y Paraguay y sus eventuales vínculos con el terrorismo transnacional islámico aparecieron en forma reiterada en este mismo tipo de trabajos luego del 11/9, pero este interés ha desaparecido dado que el fenómeno se considera controlado.²⁷ Finalmente, los gobiernos de izquierda y el avance de fuerzas populistas en esta segunda periferia convocan la atención de Washington, pero en mucho menor grado que las turbulencias provenientes de Cuba y Venezuela. Tienen otra escala, están lejos del centro y no influyen en la política interna de Estados Unidos.

La dinámica de la periferia penetrada

Durante los años 2000, la presencia de potencias extrarregionales en América Latina produce inquietud en Washington, pero no en clave de periferia penetrada. Inquieta el mayor activismo de Rusia, particularmente en Venezuela, y los vínculos de Irán con fuerzas antiestadounidenses en la región que pudieran fomentar o facilitar la acción del terrorismo transnacional, tanto en Latinoamérica como en el propio territorio de Estados Unidos. La presencia de China genera reservas, aunque la visión prevaleciente es que la agenda estratégica de Beijing está principalmente guiada por sus intereses económicos y energéticos. Domina la idea de que China hace todo lo posible para no alienar a Estados Unidos en el curso de la expansión de sus relaciones con América Latina.²⁸ Son tiempos en los que la aproximación estratégica de Washington a China todavía combina *containment* y cooperación con la expectativa del *engagement* subordinado de Beijing a un orden internacional liderado por Estados Unidos.

En breve, América Latina no es vista como una zona en disputa estratégica con otras potencias de fuera de la región. La edición del *Quadrennial Defense Review Report* del año 2001 (Estados Unidos 2001), por ejemplo, hace una clara diferencia entre las regiones en las que Estados Unidos debe evitar la dominación de potencias hostiles (Europa, Noreste, Este y Sudoeste de Asia y Medio Oriente) y el Hemisferio Occidental, donde se pone el acento en la “la preservación de la paz y la estabilidad”. En el mismo sentido, un importante trabajo publicado por el Instituto de Estudios Estratégicos en 2007 concluye lo siguiente:

---

27. Es de interés señalar que Paraguay mantiene con Estados Unidos una antigua relación de cliente iniciada al comienzo de la Guerra Fría. Washington dispone en la localidad de Mariscal Estigarribia desde mediados de los años ochenta de una pista de aterrizaje de 3.680 metros de largo con capacidad para recibir aviones de gran porte. Estas instalaciones son utilizadas por las fuerzas armadas de Paraguay, pero están a disposición del Pentágono en caso de necesidad de un despliegue estratégico.

28. Ver, por ejemplo, Guadalupe Paz y Riordan Roett (2008).

El temor a que potencias extrarregionales pudiesen negar a América Latina como amiga de Estados Unidos ha influenciado a estadistas estadounidenses desde el siglo XIX. Tal temor impregnó ciertamente la competencia durante la Guerra Fría (...). Ahora el desafío es una mezcla altamente combustible de pobreza, crimen, desesperación y sentimientos antidemocráticos con una carga de fuerte antiamericanismo. Las diferencias geopolíticas entre una y otra era no podían ser más agudas (Marcella 2007).

En los inicios de la década de 2010, los documentos e informes elaborados por las agencias de defensa e inteligencia de Estados Unidos comienzan a presentar una visión diferente, pero con la preocupación puesta en el papel de China y Rusia como fuentes de apoyo a la supervivencia de “anacrónicos autoritarismos de izquierda” (Estados Unidos 2010) y en “la clara intención de ciertos países de la región de reforzar canales de interacción políticos, económicos y de seguridad con potencias extrahemisféricas” (Estados Unidos 2012). El temor a la injerencia de estas potencias en clave de competencia estratégica solo se instala en la segunda mitad de los años 2010 en sintonía con el deslizamiento progresivo de la relación sino-estadounidense hacia una rivalidad sistémica, y con la presencia e influencia creciente de Beijing en América Latina.

En efecto, la variable geopolítica vuelve a entrar en escena en la región de la mano del cambio de estrategia hacia China que lleva a cabo el gobierno de Trump en 2017 y que, muy probablemente, seguirá rigiendo el enfoque estratégico de Washington hacia Beijing por muchos años; la fallida estrategia del engagement se abandona por el containment, se califica a China como un Estado competidor que busca erosionar la seguridad y prosperidad de Estados Unidos y se reconoce el retorno de la política internacional a una nueva fase de prolongada competencia entre dos grandes poderes (Estados Unidos 2017, 2018).

De manera concordante y simultánea, los informes de inteligencia referidos a la región advierten sobre el riesgo en ciernes de la alteración del equilibrio de poder regional y de perder las ventajas adquiridas en el hemisferio occidental (Estados Unidos 2018). El Comando Sur, por su parte, define a Beijing como el actor estatal externo de mayor preocupación para la seguridad nacional estadounidense en América Latina y el Caribe. Más aún, sitúa a la región como “flanco sur” y “espacio crítico” de la competencia estratégica global entre Estados Unidos y China (Berg 2021). Por cierto, estas apreciaciones no son imparciales, dado que también responden a intereses corporativos y presupuestarios.²⁹ Sin embargo, dan cuenta de una preocupación concreta por los avances de Beijing en América Latina en áreas consideradas

29. Es importante recordar que luego del 11/9 el Pentágono “infló” la amenaza terrorista en América Latina con el fin de obtener más fondos de un presupuesto de defensa que tenía su foco en la “guerra global contra el terror”.

críticas: infraestructura estratégica, inversiones en tecnologías sensibles, control de cadenas y nodos logísticos y cooperación en el campo militar y de la defensa.³⁰ Asimismo, y fuera de la órbita estricta de la seguridad, las “prácticas predatorias” de China —por ejemplo, en la explotación de recursos pesqueros—, el lugar de Beijing como primer o segundo socio comercial de la mayoría de los países de la región y su creciente capacidad de vincular financiamiento —a menudo opaco— con political leverage suman contenidos en Washington a la noción de periferia penetrada.³¹

La percepción negativa del desarrollo de la relación entre China y América Latina para los intereses de seguridad de Estados Unidos se refleja en expresiones que desdican con crudeza las declaraciones del exsecretario de Estado del gobierno de Obama, John Kerry, cuando anunció oficialmente en noviembre de 2013 ante la Organización de los Estados Americanos que “la era de la Doctrina Monroe ha terminado”. Tan solo poco más de cuatro años después, su par en la Administración Trump, Rex Tillerson, afirmaba el 1 de febrero de 2018 en un discurso pronunciado en la Universidad de Texas que “América Latina no necesita de nuevos poderes imperiales que solo procuran beneficiar a su propia gente. El modelo de desarrollo de China liderado por el Estado es una reminiscencia del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio” (Ellis 2018). Más recientemente, el Jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, General Mark A. Miley, fue aún más lejos al decir que: “Este hemisferio nos pertenece a nosotros y a nadie más, y estamos todos hombro con hombro en esta causa común para proteger a nuestro hemisferio de las amenazas internacionales” (Vergun 2021). Si bien “nosotros” incluye a todos los países del continente, hacía tiempo que la bandera decimonónica “América para los americanos” no se levantaba con tanto vigor y desde esferas de tan alta responsabilidad. Las declaraciones citadas resumen el clima que predomina en Washington sobre la naturaleza del engagement de China en América Latina y el consiguiente desafío que presenta a la hegemonía regional de Estados Unidos. Se va haciendo carne la idea, como bien lo expresa Evan Ellis (2021), de que “...no hay registro histórico de una amenaza similar que equipare el reto que Washington deberá enfrentar”. En pocas palabras, la defensa de su posición de predominio en una fase de declinación relativa frente a un actor de tamaño, recursos de poder y capacidad de influencia como ninguno de los que amenazaron esta condición en el pasado. La injerencia de Rusia y en menor medida de Irán, no

30. Sobre este último aspecto, es de interés señalar que en un importante documento oficial de China sobre los lineamientos a seguir en las relaciones con América Latina y el Caribe del año 2016, se asigna un lugar de relevancia al fortalecimiento y desarrollo de programas de intercambio y de cooperación con las Fuerzas Armadas y de seguridad de la región cubriendo una amplia gama de actividades que van desde la formación de oficiales a la venta de armamento y de tecnología. Ver *China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean* (2016); https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml.

31. Sobre el creciente involucramiento de China en la región desde una perspectiva cercana al Pentágono, ver el detallado testimonio de Evan Ellis (2020).

genera este mismo nivel de inquietud debido a que ambos países son vistos fundamentalmente como *spoilers* y no como competidores estratégicos.

La reacción de Estados Unidos ante esta situación deriva en la voluntad de establecer fronteras antirival que han adoptado distintas modalidades y que vienen acompañadas de peticiones de aquiescencia de variado tenor. En clave binaria y coercitiva —con nosotros o con ellos— como lo hacía Mike Pompeo, el ex Secretario de Estado del gobierno de Trump, o de modo benevolente, como puede observarse en estos últimos meses, despachando misiones diplomáticas a la región para identificar proyectos de infraestructura en los que Estados Unidos puede competir con China en calidad de productos y capacidad de entrega. Asimismo, la reacción se expresa en forma de inquietud como se da en el caso de la eventual construcción de un polo logístico y puerto de aguas profundas con capitales chinos en la provincia argentina de Tierra del Fuego. Washington también se ha servido de instituciones en las que predomina para poner trabas al avance de China. Por ejemplo, logró imponer su candidato al frente del Banco Interamericano de Desarrollo, violando una tradición no escrita de que los presidentes de este organismo deben ser latinoamericanos, para compensar, entre otros objetivos importantes, la presencia financiera de China en América Latina. Además, incluyó durante las negociaciones del nuevo Tratado de Libre Comercio con Canadá y México (T-MEC) una cláusula que concede a Washington el derecho a vetar los acuerdos comerciales que sus socios firmen con países a los que no califica como “economías de mercado”, una medida claramente dirigida a China.

Por cierto, las presiones más evidentes son las que Estados Unidos ejerce para impedir que países de la región dejen afuera a Huawei en sus próximas licitaciones de tecnología 5G, con el argumento de que Beijing controla a esta empresa y podría utilizarla para hacer espionaje en la región.³² Una muestra contundente de los tiempos que corren fueron las expresiones del embajador designado de Estados Unidos en la Argentina; Marc R. Stanley, en su audiencia de confirmación ante el Comité de Relaciones del Senado:

A medida que Estados Unidos ve una mayor competencia con la República Popular China en Argentina y en otros lugares, haré que sea una prioridad mantener los pies en el fuego (frase que remite a meter presión) especialmente cuando productos como la tecnología 5G inferior a la del mercado están ingresando y permitiendo que China acceda a todos los datos e información entre la gente de Argentina (Estados Unidos 2021).

32. Sobre las dificultades que Washington ha encontrado en Brasil para que el gobierno de Bolsonaro excluya a Huawei de la licitación de tecnología G 5 en el país, ver Hussein Kalout (2021).

Conclusiones

Aunque claramente menos importante y fuera de los principales escenarios de amenazas a la seguridad estadounidense, la región no ha sido irrelevante para Washington y mucho menos ignorada. No careció de políticas ni de agentes para realizarlas, muchas veces con un alto nivel de autonomía respecto de la Casa Blanca. Su intervención en respuesta a las turbulencias latinoamericanas no es materia de mayor discusión; lo que cabe discutir, en todo caso, es si ella ayudó o no a contrarrestarlas, a lograr los resultados buscados por el centro y a mejorar o agravar la situación de la periferia. También cabe admitir su actitud negligente frente a los avances de China hasta la segunda mitad de la década de 2010. Hasta ese momento, las energías estaban puestas —y en buena medida se dilapidaban— en la “guerra global contra el terror” y la relación con Beijing no tenía el carácter de rivalidad sistémica que actualmente la define. Sin embargo, y en especial a partir de 2017, la presencia de China en la región ha activado en Washington la dinámica de la periferia penetrada, la cual se extiende a toda la región con diferentes grados de atención estratégica e intensidad.

La fuente de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina ha variado, así como el nivel de los recursos empleados y las políticas puestas en práctica.³³ En términos de prioridades relativas, el terrorismo transnacional de raíz islámica ocupó el lugar de privilegio luego del 11/9 debido al temor a que la violencia extremista de ese origen alcanzara el territorio de Estados Unidos desde la región o encontrara en ella refugio para expandirse. El capítulo latinoamericano de la guerra contra el terrorismo se libró con fronteras antiincursivas y operaciones de control —como en el caso de la Triple Frontera— y tuvo corta vigencia como driver principal de los intereses de seguridad de Washington hacia América Latina. Ese sitio fue pronto asignado al crimen organizado transnacional, en particular al narcotráfico. Un fenómeno que se ha mantenido constante en su calidad de principal turbulencia proveniente de la región y que ha mostrado una extraordinaria capacidad de mutación y de resistencia a las fronteras antiincursivas trazadas desde Washington.

Un segundo conjunto de factores, pero más abajo en la agenda de seguridad, aparecen también constantes: la corrupción, la inseguridad ciudadana y la ausencia de derechos económicos y sociales. Durante su visita a Ecuador en octubre de 2021, el Secretario de Estado, Anthony Blinken, identificó a estos tres factores como los tres desafíos “críticamente importantes” para Estados Unidos en el Hemisferio Occidental (Estados Unidos 2021). Todos ellos se securitizan por tres razones principales: por su potencial de desestabilización, por su impacto en el desplazamiento

---

33. Sobre los niveles de recursos y cambios de políticas, ver Adam Isaacson (2021).

forzado o voluntario de personas que buscan acceder al territorio del núcleo y por el terreno fértil que ofrecen a la actividad y expansión de las redes criminales. El caso de la corrupción es particularmente interesante porque también interviene en la dinámica de la periferia penetrada dado que Washington la considera un flagelo que facilita la penetración económica de China en la región. La oposición al centro de regímenes o gobiernos opuestos a Estados Unidos constituye un interés de seguridad esencialmente indirecto. La preocupación central en este caso deriva de la relación que se atribuye a los gobiernos de Cuba y de Venezuela con el crimen transnacional, así como también de los vínculos estratégicos que ellos establecen con China y Rusia para sostenerse en el poder al tiempo que abren las puertas a una mayor injerencia de estas dos potencias en la primera periferia.

Por su proximidad geográfica al territorio del centro, esta primera periferia no es materia de opción para Washington. La dimensión y cercanía de sus turbulencias y la incipiente dinámica de periferia penetrada la integran cada vez más a los intereses de seguridad estadounidenses. Ciertamente, esta integración es parte de un proceso más amplio y profundo de creciente interdependencia económica, social y cultural entre Estados Unidos y la subregión. En cambio, los desafíos provenientes del territorio de la segunda periferia implican para Washington un grado distinto de atención y le demandan diferentes respuestas. La cuestión del crimen organizado transnacional es una constante, pero impacta en la reacción del centro en un nivel claramente inferior al de la primera periferia. Lo novedoso se presenta aquí en el desarrollo de dos fenómenos que nos colocan ante escenarios que parecen marcar importantes tendencias. Primero, la fragmentación de esta subregión —que es la expresión de un proceso que abarca a toda América Latina— y la ausencia del liderazgo de Brasil han minado su capacidad para enfrentar de manera autónoma sus propios problemas de seguridad. Esta situación opera como un “call factor” para el centro dado que pone en suspenso la noción de retracción relativa, concebida en Washington a fines de la década de 2000, en coincidencia entonces con un mayor protagonismo de Brasil y menores turbulencias domésticas y transnacionales en el área.

Segundo, la competencia global entre Estados Unidos y China puede actuar como un factor que resignifique la baja relevancia estratégica que Washington asigna a sus países, en particular las correspondientes a Brasil, la Argentina y Chile, probablemente en ese orden. Como en otros momentos críticos en los que la noción de periferia penetrada activó las estrategias de Estados Unidos hacia el Cono Sur, como se dio en la década de 1930 y la primera mitad de los años 1940 frente a la Alemania nazi, cabe considerar la posibilidad de que la principal preocupación de seguridad de Estados Unidos en el nivel global, esto es, la contención de China, coincida progresi-

vamente con este mismo objetivo en la segunda periferia.³⁴ El resultado obvio de esta coincidencia sería el incremento de los intereses de seguridad de Estados Unidos en la subregión. Si así fuera, la orientación de la política doméstica de sus países debería también funcionar como otro “call factor” de la atención e intervención crecientes del centro, en circunstancias en que buena parte de sus elites políticas y económicas favorecen, por convicción o necesidad, un vínculo más estrecho con Beijing.

A diferencia de otros momentos en los que le llevaba la delantera a las potencias extrarregionales, Estados Unidos viene desde atrás en la carrera con China en la provisión de bienes tangibles a una región ávida de mercados y de financiamiento y cuenta con capacidades mermadas para modelar o modificar conductas. Queda por verse si la iniciativa Build Back Better for the World (B3W) levanta vuelo para restarle terreno a Beijing en materia de infraestructura crítica. Washington tiene ante sí un dilema con dos opciones difíciles. La lógica de la competencia global con China le impone asumir mayores compromisos que debería defender con recursos disminuidos. La otra opción es restringirse y concentrar sus recursos en el teatro principal de la competencia, es decir en el Indo-Pacífico, y, en el caso de América Latina, en la primera periferia, con lo cual dejaría más espacio para la expansión de Beijing en la América Latina del Sur “reducida”. La evidencia consultada indica que Estados Unidos difícilmente se incline por esta segunda opción. China, por su parte, dispone de grandes recursos que podría usar en clave geopolítica —si la competencia global siguiera escalando— para responder en una imagen de espejo al juego que Washington desarrolla en la región del Asia-Pacífico, donde Beijing procura alcanzar una posición de predominio. La idea de que una China más asertiva y poderosa se está preparando para debilitar a Estados Unidos en su “patio trasero” como parte de la competencia global es un temor adicional que —fundado o no— ya circula en las esferas del poder en Washington. El escenario está abierto, pero la tendencia a que la rivalidad bipolar sea el driver principal de la visión y las políticas de seguridad de Estados Unidos hacia la segunda periferia parece consolidarse. ≡

---

34. Sobre la reacción de Estados Unidos a desafíos anteriores a su hegemonía en la región, ver Gonzalo Sebastián Paz (2012).

Referencias bibliográficas

- Benítez Manaut, Raúl, y Arturo Sotomayor. 2008. "El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna". En *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, compilado por Ricardo Lagos. Buenos Aires: Edhasa.
- Berg, Ryan. 2021. "The Dragon Descends Southwards: Chinese Foreign Policy in Latin America Warrants a U.S. Response". *Georgetown Security Studies Review*, 4 de mayo de 2021. <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2021/05/04/the-dragon-descends-southwards-chinese-foreign-policy-in-latin-america-warrants-a-u-s-response/>.
- Bitar, Sebastián E. 2016. *US Military Bases, Quasi Bases, and Domestic Politics in Latin America*. New York: Macmillan.
- Child, John. 1976. "Latin American: Military-Strategic Concepts". *Air Force University Review* (septiembre-octubre).
- China. 2016. *Policy Paper on Latin America and the Caribbean Region*. Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de noviembre de 2016.
- Cope, John. 2006. "A Prescription for Protecting the Southern Approach". *Joint Force 42* (3º trimestre).
- Doyle, Michael W. 1986. *Empires*. Ithaca, New York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501734137>.
- Ellis, Evan. 2018. "It's time to think strategically about countering Chinese advances in Latin America". *Global Americans*, 2 de febrero de 2018. <https://theglobalamericans.org/2018/02/time-think-strategically-countering-chinese-advances-latin-america/>.
- Ellis, Evan. 2020. "Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competitions with the United States". Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission. Strategic Studies Institute, US Army College, 24 de junio de 2020. https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-06/Ellis_Testimony.pdf.
- Ellis, Evan. 2021. "Why China's Advance in Latin America Matters". *National Defense*, 27 de enero de 2021. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/1/27/viewpoint-why-chinas-advance-in-latin-america-matters>.
- Estados Unidos. 1999. *A National Security Strategy For A New Century*. National Security Strategy Series, White House Office. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=487539>.
- Estados Unidos. 2001. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense, 30 de septiembre de 2001. <https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/qdr2001.pdf>.
- Estados Unidos. 2006. *Quadrennial Defense Review Report*. Department of Defense, 6 de febrero de 2006. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2006.pdf?ver=2014-06-25-111017-150>.
- Estados Unidos. 2010. *National Security Strategy*. White House Archives, mayo de 2010. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- Estados Unidos. 2012. "Unclassified for the Record on the Worldwide Threat Assessment US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence". Por James R. Clapper. National Intelligence Office, 31 de enero de 2012.
- Estados Unidos. 2017. "National Security Strategy". White House Archives, diciembre de 2017.
- Estados Unidos. 2018. *Summary of the 2018 national defense strategy of the United States of America : sharpening the American military's competitive edge*. Department of Defense. Washington, D.C.: Department of Defense. <https://www.worldcat.org/title/summary-of-the-2018-national-defense-strategy-of-the-united-states-of-america-sharpening-the-american-militarys-competitive-edge/oclc/1022563224>.

- Estados Unidos. 2021. Making Democracy Deliver for the Americas. Discurso de Anthony J. Blinken, Secretario de Estado. Universidad San Francisco de Quito. Department of State, 20 de Octubre de 2021. <https://www.state.gov/making-democracy-deliver-for-the-americas/>.
- Estados Unidos. 2021. "Statement of Marc R. Stanley, Ambassador-Designate to the Argentine Republic". Senate Foreign Relations Committee, 26 de octubre de 2021. https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/102621_Stanley_Testimony.pdf.
- Fieldhouse, David Kenneth. 1973. Economics and empire, 1830-1914. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1973.
- Galbraith, John S. 1960. "The 'Turbulent Frontier' as a Factor in British Expansion". *Comparative Studies in Society and History*. An International Quarterly, vol. 2, n° 2: 150-68. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0010417500000645>.
- Gallagher, John. 1982. *The Decline, Revival and Fall of the British Empire: The Ford Lectures and Other Essays*. Compilado por Anil Seal. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511523847>.
- Gallagher, John, y Ronald Robinson. 1953. "The Imperialism of Free Trade". *The Economic History Review*, New Series, vol. 6, n. 1:1-15. <https://doi.org/10.2307/2591017>.
- Grimmett, Richard F. 2004. "Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2004." *Foreign Affairs, Defense, and Trade Division* Washington D.C., Congressional Research Service, the Library of Congress.
- Hirst, Mónica. 2004. "La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional". En *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, compilado por Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Ed. Altamira, Buenos Aires.
- Isacson, Adam, y Sarah Kinoshian. 2017. "U.S. Military Assistance and Latin America". WOLA, 27 de abril de 2017. <https://www.wola.org/analysis/u-s-military-assistance-latin-america/>.
- Isaacson, Adam. 2021. "La retirada relativa: la cada vez más errática política exterior de los Estados Unidos y las relaciones cívico-militares en América Latina". En *Militares y gobernabilidades ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, compilado por Wolf Grabendorff. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (FESCOL).
- Ignatieff, Michael. 2003. "The Challenges of American Imperial Power". *Naval War College Review*, vol. 56, n. 2. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol56/iss2/6>
- Kalout, Hussein. 2021. "How Will Brazil Handle US-China Rivalry?". *Americas Quarterly*, 13 de julio de 2021. <https://www.americasquarterly.org/article/how-will-brazil-navigate-the-us-china-rivalry/>.
- Krasner, Stephen D. 2001. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Ruiz, Rafael Mathus. 2021. "Biden, firme en su defensa de la retirada". *La Nación*, 1 de septiembre de 2021. <https://edicionimpresa.lanacion.com.ar/la-nacion/20210901/page/2/textview>.
- Latin America Working group. n/d. "Monitoring Military Aid in Latin America and Foreign Military Training Law". Analysis.
- Leal, Francisco. 2008. "Una mirada a la seguridad de la Región Andina". En *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, compilado por Ricardo Lagos. Buenos Aires: Edhasa.
- Lundestad, Geir. 1986. "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *Journal of Peace Research* vol. 23, n. 3: 263-277.
- MacDonald, Paul K. 2014. *Networks of Domination: The Social Foundations of Peripheral Conquest in International Politics*. New York: Oxford University Press.
- MacDonald, Paul K. 2004. *Peripheral Pulls: Great Power Expansion and Lessons for the 'American Empire'*. Documento presentado en la reunión anual de International Studies Association. Montreal, Canada.
- Maier, Charles S. 2006. *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Marcella, Gabriel. 2007. "American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment". Monografía. Army War College. Strategic Studies Institute. <https://ssi.armywarcollege.edu/2007/pubs/american-grand-strategy-for-latin-america-in-the-age-of-resentment/>.
- Molina, Héctor. 2021. "Con AMLO, fondos de la Iniciativa Mérida han sido de más de 400 millones de dólares". *El Economista*, 27 de agosto de 2021. <https://www.economista.com.mx/politica/Con-AMLO-fondos-de-la-Iniciativa-Merida-han-sido-de-mas-de-400-mdd-20210827-0005.html>.
- Paz, Gonzalo Sebastián. 2012. "China, United States and Hegemonic Challenges in Latin America. An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenges in the Region". *The China Quarterly* v. 209 (Marzo): 18-34. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001469>.
- Paz, Guadalupe, y Riordan Roett (comp.). 2008. *China's Expansion in the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington DC: Brookings Institutions.
- Ramírez Bullón, Javier Ernesto, Alexandra Pérez Jiménez, y Reynell Badillo Sarmiento. 2021. "El Alineamiento En Seguridad Internacional De Los países De La Alianza Del Pacífico Con Estados Unidos: Una aproximación Desde El Realismo Constructivista". *Desafíos* 33 (1): 1-40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.9042>.
- Russell, Roberto. 2004. "El orden político internacional pos-Irak". En *Imperio, Estados e Instituciones. La política Internacional en los comienzos del siglo XXI*, compilado por Monica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Ed. Altamira, Buenos Aires.
- Russell, Roberto, y Fabián Calle. 2009. "La 'periferia turbulenta' como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina". En *Crisis del Estado e intervencionismo internacional*, compilado por Monica Hirst. Buenos Aires: Edhasa.
- Russell, Roberto. 2006. "América Latina para los Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?". *Nueva Sociedad* 206 (Noviembre-Diciembre): 48-62.
- Russell, Roberto. 2021. "Estados Unidos y su 'periferia penetrada'". *Clarín*, 12 de abril de 2021. https://www.clarin.com/opinion/unidos-periferia-penetrada-_0_EgLJzhK0R.html
- Russell, Roberto. 2021. "Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos". *Foreign Affairs Latinoamérica* 21(4), Octubre-Diciembre: 6-9.
- Schweller, Randall L. 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Vergun, David. 2021. "Austin Emphasizes Importance of Working With Partners in Central, South America". U.S: Southern Command, 30 de octubre de 2021. <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2827689/austin-emphasizes-importance-of-working-with-partners-in-central-south-america/>.
- Wæver, Ole. 1997. "Imperial Metaphors: Emerging European Analogies to Pre-Nation-State Imperial Systems". En *Geopolitics in Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, compilado por Ola Tunander, Pavel K. Baev, y Victoria Ingrid Einagel, 59-93. International Peace Research Institute, Oslo. Volume 16. London: SAGE Publications.
- Waltz, Kenneth. 2000. "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, 25(1), 5-41.

Recibido: 1º de noviembre de 2021

Aceptado para publicación: 21 de enero de 2022

Copyright © 2021 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de *Creative Commons*, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.