

# LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE ESTADOS UNIDOS EN EL GOLFO DE MÉXICO

AGUSTÍN MACIEL PADILLA

## INTRODUCCIÓN

LA CUENCA DEL CARIBE ES UNA ZONA MARÍTIMA que históricamente ha sido considerada como una conexión intrahemisférica, una ruta de invasión potencial, un área de guerra mercantil y, en términos más generales, una extensión geopolítica de competencia entre las potencias europeas y aun las globales, como fue evidente durante la crisis de los misiles en Cuba en 1962 y a lo largo de los años ochenta.

Estados Unidos ha sido el poder hegemónico en la región desde finales del siglo XIX, y tradicionalmente ha buscado el mantenimiento de la estabilidad y la exclusión de otras potencias en una zona que siempre han considerado su esfera de influencia. El valor estratégico del Caribe y sus líneas marítimas de comunicación (LMC) no es nuevo para Estados Unidos, y la seguridad en el área ha sido percibida como clave para la defensa de su territorio. Asimismo, desde que fue completado en 1914 el Canal de Panamá aumentó la importancia de la región para Estados Unidos.

Debido a que el Golfo de México es una extensión geopolítica de la Cuenca del Caribe, el objetivo de este artículo es analizar las preocupaciones estadounidenses en el golfo, dentro del marco más amplio de toda la región del Caribe. La hipótesis de este estudio sostiene lo siguiente: *a)* las LMC del golfo han sido significativas para Estados Unidos en términos económicos y militares; *b)* en el contexto del golfo y después de la Revolución cubana, las preocupaciones estadounidenses se centraron en la posibilidad de un bloqueo cubano a la navegación

en el área, en sus dos estrechos,<sup>1</sup> en el caso de una guerra convencional en Europa entre la OTAN y el Pacto de Varsovia; *c*) la política regional de Estados Unidos se ha transferido de las preocupaciones de la guerra fría hacia otras amenazas en la zona, las cuales incluyen las LMC del golfo, como la migración y el tráfico de drogas, y *d*) en la era posterior a la guerra fría, los puertos estadounidenses del golfo mantienen su importancia para la movilización de fuerzas militares, pero ahora en el contexto de las posibles contingencias regionales.

La primera parte de este estudio establece el contexto para el análisis. Describe las características físicas significativas y los elementos geopolíticos básicos de la Cuenca del Caribe. La segunda sección constituye un enfoque histórico sobre los desarrollos de seguridad en el Caribe. Finalmente, el tercer apartado se refiere a las actuales preocupaciones de seguridad de Estados Unidos en el Golfo de México, específicamente la migración y el tráfico de drogas. Esta sección también revisa la función de los puertos estadounidenses del golfo durante la operación *Desert Shield/Storm*, e intenta analizar la importancia del área dentro del marco de la nueva estrategia de la marina estadounidense.

## EL GOLFO DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA CUENCA DEL CARIBE

### *Características físicas*

Con frecuencia llamada el "Mediterráneo americano",<sup>2</sup> debido a estar casi completamente rodeada de tierra, la Cuenca del Caribe constituye un brazo del océano Atlántico con una variedad de islas, el cual se localiza entre dos masas continentales unidas por un puente estrecho de tierra. La región consiste en dos zonas marítimas semicerradas, el Golfo de México y el mar Caribe, unidas por el canal de Yucatán.

Varios pasajes conectan la Cuenca del Caribe con el Atlántico (Windward, Mona, Anegada y Galleons), mientras los estrechos de Florida representan la única conexión entre el mar abierto y el Golfo de

<sup>1</sup> La palabra *estrecho* se traduce al inglés como *strait*. Sin embargo, para el propósito del presente estudio, "estrecho" se relaciona con el término inglés *choke point*, el cual se refiere a lo que se conoce en la literatura naval como una formación geográfica caracterizada por un pasaje marítimo estrecho navegable, limitado por dos extensiones de tierra, que puede ser utilizado con fines militares para impedir la navegación.

<sup>2</sup> Thomas D. Anderson, "Geopolitics of the Caribbean", *Politics in Latin America*, a Hoover Institution Series. Nueva York, Praeger Publishers, 1984, p. 1.

México. Éstas son las puertas principales para los buques que entran o salen del Caribe; sin embargo, la vía marítima más significativa en el área es el Canal de Panamá, que une el océano Pacífico con el mar Caribe.

El Caribe y el golfo representan, en conjunto, 2 156 500 km<sup>2</sup> de área navegable,<sup>3</sup> así como 92 mil millas cuadradas de islas.<sup>4</sup> Las dos áreas difieren en cuanto a sus orígenes geológicos así como a su localización; sin embargo, ambas ocupan cuencas estructuralmente profundas. La mayor parte del golfo está caracterizada por profundidades de 1 500 a dos mil brazadas\* y, en general, el mar Caribe es más profundo,<sup>5</sup> pero existen dos pasajes este-oeste excepcionalmente profundos en la zona: uno se localiza entre Jamaica y Cuba, y el otro al norte de Puerto Rico en el Atlántico. La costa del Golfo de México está formada por una franja amplia de aguas poco profundas, excepto en algunos sectores a lo largo de Cuba. En contraste, en el Caribe sólo se encuentra una plataforma amplia al este de Honduras y Nicaragua, además de que el Banco de las Bahamas constituye un área de aguas poco profundas. En el resto de la región, particularmente cerca de la mayoría de las islas, existen profundidades considerables a una corta distancia de la costa.

El efecto de esta configuración oceanográfica es la existencia de pasajes profundos entre las islas, aun donde los canales son angostos; de hecho, todos los pasajes principales y la mayoría de los menores son lo suficientemente profundos para ser utilizados por cualquier barco. En el golfo los Estrechos de Florida tienen una profundidad de más de 300 brazadas, mientras el canal de Yucatán excede las mil brazadas.<sup>6</sup> En términos estrictamente estratégicos, si bien ambos pasajes del golfo proporcionan rutas navegables, también establecen estrechos donde la navegación puede ser bloqueada. En este sentido, el Canal de Panamá constituye un estrecho que potencialmente puede ser obstruido.

<sup>3</sup> U.S. Department of the Army, "Islands of the Commonwealth Caribbean. A Regional Study", *Area Handbook Series*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1989, p. 589.

<sup>4</sup> Thomas D. Anderson, *op. cit.*, p. 11.

\* Una brazada es una medida marítima de profundidad que equivale a seis pies.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>6</sup> *Idem.*

*Geopolítica*

La Cuenca del Caribe es un área geográfica que comprende todas las islas del Caribe, y a los países costeros como Estados Unidos, México, Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Venezuela y Guyana. El área incluye un total de 41 naciones y territorios dependientes.<sup>7</sup>

Limitada por Bahamas en el norte y Barbados en el este, la región abarca rutas marítimas entre los océanos Atlántico y Pacífico a través del canal, y de norte a sur. Existen 13 LMC de tráfico intenso que pasan a través de los cinco estrechos principales (el Canal de Yucatán, el Pasaje Windward, el Pasaje Mona, el Antiguo Canal de las Bahamas y el Estrecho de Florida), los cuales son utilizados por barcos que transitan entre los puertos estadounidenses del golfo y el Atlántico.<sup>8</sup> Es obvio que si estos pasajes fueran obstaculizados o bloqueados, el tráfico en la zona sería interrumpido.

En términos geopolíticos, la clave de la región para Estados Unidos es su proximidad; sin embargo, es importante mencionar diferencias significativas entre el Golfo de México y el mar Caribe: 1) sólo México, Estados Unidos y Cuba comparten el golfo, mientras el mar Caribe es compartido por un número mayor de entidades políticas, y 2) a diferencia del golfo que ha sido un "remanso", el mar Caribe, debido al canal, ha sido una ruta oceánica importante para conectar lugares distantes.

## PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Antecedentes*

Después del descubrimiento de la región del Caribe en 1492, el Tratado de Tordesillas dividió el mar y el territorio entre España y Portugal alrededor del presente meridiano 50,<sup>9</sup> con el objeto de reservar para la

<sup>7</sup> Thomas H. Moorer y Georges A. Fauriol, "Caribbean Basin Security", *The Washington Papers/104*, Nueva York, Praeger Publishers for the Center for Strategic and International Studies, 1984, p. 2.

<sup>8</sup> Las 13 LMC del Caribe están incluidas en las 31 LMC del mundo catalogadas como "esenciales" por el gobierno de Estados Unidos. Las LMC del Caribe representan vías vitales para el comercio y la comunicación marítima; se encuentran en un área de convergencia de las principales rutas comerciales interoceánicas, y constituyen una ruta logística y de abastecimiento para Estados Unidos.

<sup>9</sup> Thomas D. Anderson, *op. cit.*, p. 89.

Corona Española derechos comerciales exclusivos en la zona. El comercio entre las colonias españolas fue prohibido, y su desarrollo económico se subordinó a la metrópoli.

Sin embargo, la entrada de barcos de Europa del norte en el dominio español fue motivado por los prospectos de comercio con las colonias, y el ataque a los buques españoles se incrementó con el tiempo. Los ingleses y los holandeses se volvieron muy activos al respecto hacia el final del siglo XVI; los primeros principalmente como piratas, lo que llevó a la fortificación de los puertos en las colonias españolas y a la organización de la Flota Plateada (1561-1784).<sup>10</sup> La intromisión en los dominios españoles continuó, y por más de dos siglos el Caribe fue una de las áreas de mayor competencia en el mundo.<sup>11</sup>

Para el siglo XVII los ingleses, los holandeses y los franceses habían establecido colonias, y en el siglo XVIII estas posesiones ya eran significativas para las potencias europeas debido a la riqueza generada por la producción de azúcar y otros productos tropicales.<sup>12</sup> Durante los siglos XVIII y XIX el control de las islas en la región cambió en varias ocasiones, hasta que se estabilizó con la presencia creciente de Estados Unidos a finales del siglo XIX. Cabe destacar que el declive de la era de las plantaciones, y la subsecuente disminución de la importancia de la región para las potencias europeas, coincidió con la declaración de la Doctrina Monroe en 1823, la cual señaló la intención de Estados Unidos de establecer una esfera de influencia en Latinoamérica, tal como el presidente Monroe lo indicó

Debemos considerar cualquier intento de su parte [las potencias europeas] por extender su sistema a cualquier posición de este hemisferio, como peligroso para nuestra paz y seguridad.<sup>13</sup>

Este enfoque geopolítico fue significativo en el contexto del Caribe, que en ese tiempo había sido “el trampolín para la invasión y el dominio europeo de las Américas”.<sup>14</sup> La guerra entre España y Estados Unidos en 1898 inició la era del involucramiento estadounidense directo en el Caribe, el cual fue fortalecido por la adquisición de territorios y el establecimiento de bases navales en el área. Durante los primeros

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>12</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 3.

<sup>13</sup> Thomas D. Anderson, *op. cit.*, p. 94.

<sup>14</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.* p. 3.

años del siglo XX, el objetivo prioritario de Estados Unidos en la región consistió en construir y proteger un canal interoceánico (el viaje entre San Francisco y Nueva York se acortó 7 860 millas con el canal), así como negar el acceso de adversarios potenciales a las islas a lo largo de la cuenca este del Caribe. Con el fin de promover aún más sus intereses regionales, el presidente Theodore Roosevelt proclamó el “corolario Roosevelt” de la Doctrina Monroe, que reclamó para Estados Unidos el derecho y el deber de ejercer la vigilancia internacional en cualquier Estado del hemisferio, “cuando se [desaprobaran] las condiciones internas en esos países”.<sup>15</sup> Subsecuentemente, las fuerzas estadounidenses intervinieron en la región por diferentes periodos.<sup>16</sup> Durante la primera mitad de este siglo, la presencia militar de Estados Unidos fue reforzada a través de medios diplomáticos, financieros y comerciales, y esta influencia prevaleció durante los años veinte.<sup>17</sup> La hegemonía estadounidense en la región se consolidó después de la segunda guerra mundial, y se incrementó a través de la promoción de varios acuerdos bilaterales y multilaterales. En el ámbito de la seguridad, el más significativo fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947 —un año antes del establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA)—, el cual fue el primer tratado de la guerra fría.<sup>18</sup>

### *Segunda guerra mundial*

La importancia estratégica de la región del golfo y del Caribe, no obstante haber estado presente con anterioridad, fue evidente durante la segunda guerra mundial cuando más de 50% del abastecimiento enviado a Europa y África por Estados Unidos fue transportado desde puertos del golfo.<sup>19</sup> Sin embargo, como lo demostraron los submarinos alemanes durante la guerra, la geografía de la región del Caribe fue

<sup>15</sup> Thomas D. Anderson, *op. cit.* p. 94.

<sup>16</sup> Las intervenciones militares estadounidenses en el Caribe y Centroamérica durante el primer cuarto del siglo sirvieron para mantener el *statu quo*, desalentar el involucramiento europeo, salvaguardar el Canal de Panamá y sus alrededores y, en general, proteger lo que se percibió como el interés nacional de Estados Unidos.

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 24.

<sup>19</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 535.

ideal para la interdicción<sup>20</sup> de LMC vitales, sobre las cuales ha dependido considerablemente el comercio de Estados Unidos y del mundo. En el Golfo de México los submarinos alemanes causaron un daño sustancial a la navegación, principalmente de mayo a julio de 1942.<sup>21</sup> Hacia el final de ese año, los *U-boats* en toda la región del Caribe habían hundido 338 barcos, al menos la mitad de ellos tanques, con una carga total de 1.5 millones de toneladas.<sup>22</sup>

En la campaña de tres meses en el golfo, la destrucción de barcos se concentró en tres áreas principalmente: la más grande, a lo largo de la costa de Louisiana, en las LMC que conectan con el delta del Mississippi, donde 26 barcos fueron atacados y 16 hundidos; la segunda, los estrechos de Florida y zonas aledañas, con 15 barcos hundidos; y finalmente el canal de Yucatán, donde 11 barcos fueron destruidos.<sup>23</sup> Al parecer, la razón por la cual una proporción significativa de la destrucción ocurrió a lo largo de las franjas costeras de Louisiana fue que, durante la segunda guerra mundial, Nueva Orleans era uno de los puertos principales del golfo. Según un analista:

Anteriormente a la guerra, los mercaderes principalmente transportaban materias primas para las industrias, así como productos agrícolas y manufacturados a los mercados localizados a lo largo del río Mississippi. El tráfico de tanques consistía en algo de exportación de crudo, así como en la distribución de petróleo y productos refinados a las industrias de la costa este.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> *Interdiction*, esp. interdicción. bombardeo constante de posiciones enemigas, rutas o líneas de abastecimiento y comunicación, con el propósito de retardar y desorganizar su progreso. Véase *Webster Encyclopedia. Unabridged Dictionary of the English Language*, Avenel, NJ, Gramercy Books, 1989, p. 740.

*Interdiction*. esp.: interdicción: la acción de desviar, interrumpir, retrasar o destruir el potencial militar de superficie del enemigo, antes de que pueda ser utilizado efectivamente contra fuerzas amistosas. Véase Department of Defense, "Dictionary of Military Terms", The Joint Chiefs of Staff, Nueva York, Arco Publishing, a Division of Simon & Schuster, 1988, p. 186.

<sup>21</sup> En mayo 41 barcos fueron hundidos (se perdieron 219 mil toneladas de carga); 21 barcos en junio (91 277 toneladas perdidas) y 16 barcos en julio (65 942 toneladas), para un total de 78 barcos destruidos en tres meses. Véase William J. Cox, "The Gulf of Mexico: A Forgotten Frontier in the 1980s", *Naval War, College Review*, vol. XL, núm. 3/ 319, verano de 1987, p. 68.

<sup>22</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 594.

<sup>23</sup> William J. Cox, *op. cit.*, p. 68.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 67.

Entonces no existía una industria petrolera en el mar en esta área, y Houston aún estaba a años de convertirse en el tercer puerto más importante del país.

Los objetivos militares alemanes en el Caribe fueron alcanzables cuando se asignaron los primeros *U-boats* a la región hacia el final de marzo de 1942. De hecho, la interdicción de la navegación fue la tarea principal asignada a los submarinos alemanes:

Para el Almirante Karl Donitz, el criterio último y decisivo para el uso del *U-boat* fue el hundimiento más rápido posible del mayor tonelaje enemigo posible, y del tonelaje que era potencialmente útil... Quiso que sus *U-boats* fueran utilizados de manera racional, esto es, en aquellos puntos donde podrían hundir el mayor tonelaje posible de barcos enemigos en el más corto espacio de tiempo posible.<sup>25</sup>

El ataque abierto de los *U-boats* se concentró en barcos mercantes sin escolta, lo que en parte se explica debido a la falta de unidades asignadas para la defensa naval en el golfo.<sup>26</sup> Lo que es significativo es que la campaña del golfo fue llevada a cabo con un máximo de seis submarinos que operaban al mismo tiempo, y frecuentemente no más de dos, de un total de 8 a 15 *U-boats* que operaban de Halifax a Trinidad.<sup>27</sup> La campaña alemana finalmente fue interrumpida alrededor de agosto de 1942, cuando se creó un sistema de *convoy* para las embarcaciones que transitaban las rutas del golfo y del Caribe.<sup>28</sup>

### *La guerra fría*

Después de la segunda guerra mundial, los desarrollos económicos y políticos contribuyeron a aumentar la importancia del golfo y del Caribe como un todo para Estados Unidos: primero, en las costas estadounidenses del golfo se desarrolló una infraestructura petroquímica significativa, la cual se extendió de Brownsville, Texas, hasta Mobile, Alabama, con vínculos económicos importantes con el resto de la Cuenca del Caribe; y segundo, desde la revolución de 1959 que llevó a Fidel

<sup>25</sup> H. A. Jacobsen y J. Rohwer (eds.), *Decisive Battles of World War II. The German View*, Nueva York, G.P. Putnam, 1965, p. 269.

<sup>26</sup> William J. Cox, *op. cit.*, p. 69.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>28</sup> *Idem.*

Castro al poder en Cuba, un antiguo aliado se transformó en adversario; además, la expansión de la influencia soviética y cubana en su "patio trasero" se convirtió en una preocupación principal para Estados Unidos durante los años ochenta.<sup>29</sup>

Consideraciones económicas. Desde los años setenta los asuntos de energía, comercio y acceso a las materias primas adquirieron un significado estratégico para Estados Unidos. En particular, el embargo petrolero de 1973, el incremento de los precios del petróleo bajo el eje de la OPEP y la pérdida de control sobre el Golfo Pérsico que siguió a la Revolución islámica en Irán, contribuyeron a incrementar la vulnerabilidad de Estados Unidos, que ha sido dependiente de las importaciones de petróleo. En este contexto, la Cuenca del Caribe y sus LMC asumieron una importancia vital para este país.<sup>30</sup>

De acuerdo con datos del Departamento del Transporte de Estados Unidos, en 1986 más de la mitad de la carga que pasaba por el Caribe se originaba en ese país.<sup>31</sup> Para mediados de la década de los años ochenta, cerca de 50% de las exportaciones estadounidenses y de 65 a 75% de petróleo y minerales estratégicos importados, eran movidos en los puertos del golfo como Houston, Galveston, Beaumont, Nueva Orleans y Mobile,

<sup>29</sup> En este marco, los objetivos de seguridad estadounidenses en la Cuenca del Caribe durante la guerra fría fueron: 1) evitar el uso, la disponibilidad y el establecimiento de instalaciones militares hostiles a los intereses de Estados Unidos; 2) detectar, perseguir y, si era necesario, destruir las fuerzas hostiles que rotaran en la región y bloquearan las LMC; 3) mantener el acceso a los recursos naturales de la región; 4) garantizar la seguridad y disponibilidad del Canal de Panamá; 5) evitar hostilidades intrarregionales; y por último, 6) contribuir a la seguridad interna de Estados Unidos frente a posibles acciones hostiles que emanaran de la zona. Véase Thomas H. Moorer y Georges A. Fauriol, *op. cit.*, p. 14.

<sup>30</sup> Un estudio llevado a cabo al principio de los años setenta, señaló que el Caribe, que proporcionaba más de la mitad de las importaciones estadounidenses de petróleo en 1971, estaba declinando en su contribución al porcentaje de la producción mundial de petróleo. Esto, agregado al hecho de que las reservas probadas en el Caribe eran escasas (en ese tiempo el auge petrolero en México estaba aún por llegar), sobre todo cuando se comparaban con las de África y el Medio Oriente, creaba el prospecto de que la producción petrolera del Caribe constituiría un porcentaje menor de la producción en el futuro. Sin embargo, Estados Unidos aún podía esperar importar una proporción sustancial de su petróleo del Hemisferio Occidental, debido a incrementos considerables de la producción de Canadá, y debido al costo menor del transporte marítimo de petróleo canadiense y del Caribe. Véase Randal G. Holcombe, "The Economic Impact of an Interruption in United States Petroleum Imports: 1975-2000", Arlington, VA, Center for Naval Analysis, noviembre de 1974, p. 47.

<sup>31</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 606.

y pasaban a través del Canal de Panamá o el Golfo de México. En esos mismos años, las LMC del Caribe también transportaban más de 70% de los minerales estratégicos de Estados Unidos y virtualmente todo el abastecimiento vital para la industria de defensa siguiendo las LMC del Atlántico del Sur, del Cabo de Buena Esperanza hacia Estados Unidos.<sup>32</sup>

Además, el área en sí misma ha representado una fuente de materias primas para Estados Unidos, ya que México y Venezuela han sido abastecedores importantes de petróleo.<sup>33</sup> La región también ha constituido un centro de refinación significativo para las importaciones de petróleo estadounidense,<sup>34</sup> así como un punto estratégico de carga para el petróleo del Golfo Pérsico con destino a la potencia norteamericana.<sup>35</sup> El petróleo no refinado en el Caribe con frecuencia ha sido transferido de los supertanques a barcos más pequeños en puertos de alto cabotaje, localizados cerca de las instalaciones petroleras como South Riding Point en las Bahamas, Cul de Sac Bay en Santa Lucía y en la isla Gran Caimán, para ser transportado a las refinerías instaladas a lo largo de la costa estadounidense del golfo.

Excepto México, que se encuentra en tercer lugar dentro de los 50 principales socios comerciales de Estados Unidos, las naciones del Caribe no han tenido lazos de intercambio considerables con este país.<sup>36</sup> Sin embargo, con el objeto de promover la estabilidad en esta área estratégica, Estados Unidos instrumentó políticas como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe propuesta en 1992, la cual proporcionó ayuda económica, inversión y oportunidades comerciales, a través del acceso libre a los mercados estadounidenses para la mayoría de los productos de la región hasta septiembre de 1995, como se estableció en el Acta de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe.<sup>37</sup> Se estima que el volumen del comercio de Estados Unidos con el Caribe, sin incluir a Centroamérica, pasó de 9.6 mil millones de dólares en 1992 a 12 mil mi-

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Durante esta etapa Venezuela fue, después de México, el quinto de los diez abastecedores de crudo más importantes para Estados Unidos, al proveer 11.2% del total mundial en 1991. Véase U.S. Department of Commerce, "U.S. Foreign Trade Highlights 1991", International Trade Administration, 1992.

<sup>34</sup> Las refinerías para las importaciones de petróleo estadounidense se han localizado en Venezuela, las Bahamas, Trinidad y Tobago, las Antillas Holandesas, Santa Lucía, Curaçao, St. Croix y Aruba. Dentro de los diez principales abastecedores de productos refinados para Estados Unidos en 1991, Venezuela fue el primero con 24% del total mundial, y las Antillas Holandesas quinto con 4.9%. *Idem.*

<sup>35</sup> Thomas H. Moorer y Georges A. Fauriol, *op. cit.*, p. 17.

<sup>36</sup> U.S. Department of Commerce, *op. cit.*

<sup>37</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 665.

llones de dólares en 1996, además de que este país ha mantenido un superávit comercial respecto a la región, en lo que va de esta década. Asimismo, el Caribe apoya más de 40 mil empleos en Estados Unidos.<sup>38</sup>

Por otra parte, como respuesta a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los países de la zona decidieron crear, junto con México, Cuba, Centroamérica, Guyana, Guyana Francesa y Surinam, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la cual presenta el prospecto de crear un mercado potencial de 202 millones de personas, un PIB anual de 500 mil millones de dólares, así como un volumen comercial de 180 mil millones de dólares al año.<sup>39</sup> Sin embargo, uno de los retos que enfrenta la asociación en el corto plazo, es la integración de Cuba a este esquema de liberalización comercial.

### *La amenaza cubana*

En el Caribe existen esencialmente cuatro rutas principales: 1) de Colón, Panamá, a puertos del Golfo de México; 2) de Colón a los puertos estadounidenses de la costa este; 3) de Colón a Europa, y 4) de los puertos del golfo a Europa.<sup>40</sup> Estas LMC pasan a través de varios estrechos importantes, dos de ellos en el golfo y a un lado de Cuba. La parte occidental de Cuba está a 100 millas de la península de Yucatán, y su sector noroeste, a 90 millas de Key West. Por consiguiente, para Estados Unidos, durante la guerra fría, la amenaza clave a las LMC en el Golfo de México se relacionó con la posibilidad de que la navegación estadounidense fuera interrumpida por Cuba en el caso de un conflicto convencional en el frente central de la OTAN.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Anthony T. Bryan, "Haiti: Kick Starting the Economy", *Current History*, vol. 94, núm. 589, febrero de 1995, p. 69.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> Michael C. Desch, "Turning the Caribbean Flank: Sea-lane Vulnerability During a European War", *Survival*, International Institute for Strategic Studies (IISS), vol. XXIX, núm. 6, noviembre-diciembre de 1987, pp. 529-530.

<sup>41</sup> Al hacer referencia al bloqueo de estrechos y a la interdicción en el Golfo de México y el Caribe en 1877, el capitán Alfred Thayer Mahan indicó que la estrategia era el estudio de posiciones y que éstas deberían ser consideradas por su valor comercial y militar. Después del estudio sobre los pasajes, islas y puertos de Cuba, concluyó que la isla no sólo era un área ideal para los submarinos y barcos de torpedos, sino que también representaba la clave para el control de toda la Cuenca del Caribe. Véase U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 612.

El uso potencial de los estrechos fue una consideración importante para la intervención estadounidense en Grenada en 1983, ya que el Pasaje Galleons localizado en la costa sur de Grenada es una ruta principal para los tanques petroleros provenientes del Golfo Pérsico. Véase U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 602.

Las LMC del Caribe han sido militarmente significativas para Estados Unidos debido a su compromiso de defensa en Europa. Debido a que Estados Unidos está físicamente separado del teatro europeo por el océano Atlántico, durante la guerra fría era necesario tener la capacidad para proyectar el poder militar en el caso de un ataque soviético contra la OTAN.<sup>42</sup> Esta posibilidad habría involucrado la transportación de seis divisiones del ejército, 60 escuadrones aéreos tácticos y una brigada expedicionaria de los *Marines* al continente europeo en diez días.<sup>43</sup> Los efectivos y parte del equipo ligero para estas unidades hubieran sido transportadas por aire, pero una proporción importante del equipo pesado hubiera tenido que ser embarcada a través de las LMC del golfo, porque sólo la transportación marítima puede sostener altos niveles de tonelaje. De hecho, la carga aérea sólo habría representado 5% y la marítima 95% de la carga transportada durante este compromiso potencial en el extranjero.<sup>44</sup>

Además, aun después de completar este despliegue inicial, el equipo para refuerzos posteriores habría tenido que ser transportado vía marítima. Alrededor de 60% del abastecimiento necesario para reforzar a la OTAN, incluido el petróleo, combustibles y lubricantes, habría sido transportado a través de puertos del golfo.<sup>45</sup> Otra de las razones por las que estos puertos eran y son importantes, es que las principales

<sup>42</sup> Como una nación insular en un sentido estratégico, Estados Unidos ha permanecido crucialmente dependientes de las LMC de la Cuenca del Caribe y del Canal de Panamá, no sólo para propósitos comerciales sino también militares. Por esta razón, la postura regional estadounidense en la guerra fría tiene que ser considerada dentro del marco más amplio de su estrategia militar global.

Antes de los conflictos armados centroamericanos de los años ochenta la región tuvo un lugar secundario en la lista de prioridades de política exterior y de seguridad estadounidense, en buena medida debido al aislamiento relativo del hemisferio occidental de la competencia geoestratégica. De hecho, "no había una estrategia de seguridad para el flanco sur" debido a que Estados Unidos asumía que la proximidad del Caribe implicaba una ausencia de amenazas extrarregionales. Véase Thomas H. Moorer y Georges A. Fauriol, *op. cit.*, pp. 1-23.

Sin embargo, y a pesar del hecho de una presencia cubana hostil en la región, es posible afirmar que la estrategia estadounidense, como una estrategia militar con una proyección hacia afuera, se benefició de un hemisferio occidental que en general fue estable.

<sup>43</sup> Edgar L. Prina, "Two if by Sea; Are We Ready?", *Army*, vol. 40, diciembre de 1990, p. 18.

<sup>44</sup> Wayne P. Wilcox, "Strategic Sealift: A Navy Function", *U.S. Naval Proceedings*, abril de 1987, p. 100.

<sup>45</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 605.

instalaciones militares de Estados Unidos están localizadas al oeste de las montañas Apalaches, lo que significa que es más fácil mover efectivos y materiales a través de los puertos de Houston, Galveston, Nueva Orleans y Mobile que de los puertos de la costa este.<sup>46</sup> Es decir, las LMC del golfo y del Caribe en general hubieran tenido una función significativa en un conflicto militar en Europa.

No obstante que resulta difícil demostrar que los intereses de Cuba habrían sido promovidos al aliarse con los soviéticos en una guerra entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, era claro que Cuba al menos tenía una capacidad limitada para bloquear las LMC del golfo y para alterar los cálculos estadounidenses en una guerra en Europa. En 1990 Cuba contaba con tres submarinos diesel soviéticos clase *Foxtrot*, además de un total de 84 barcos: lo más preocupante para Estados Unidos eran tres fragatas soviéticas clase *Koni* con capacidad para guerra antisubmarinos, y 18 barcos lanzamisiles soviéticos *Osa I/II* equipados con misiles *Stix*. También contaban con cuatro escuadrones de *MIG-23*, tres con 36 y uno con 15 aviones.<sup>47</sup> Debido a sus características, los submarinos cubanos *Foxtrot* y los *MIG-23*<sup>48</sup> claramente constituían el mayor riesgo potencial a la navegación en el Golfo de México y el mar Caribe.<sup>49</sup>

Si bien la antigua Unión Soviética mantuvo una presencia de bajo perfil en Cuba, en el caso de una guerra europea era muy probable que al menos algunas de las ventajas soviéticas en el Caribe habrían tenido alguna función, como las instalaciones de recolección de inteligencia en Lourdes, la cual habría sido útil para adquirir y seguir objetivos militares en los estrechos del golfo.<sup>50</sup> Estados Unidos, por su parte, bajo el comandante en jefe del Atlántico, ha mantenido estaciones navales aéreas en el golfo, además de los componentes navales y aéreos localizados alrededor de las instalaciones en Key West, Guantánamo, Roosevelt Roads y el Canal de Panamá; Jacksonville, Florida, ha sido la principal base naval en territorio estadounidense más cercana a la región.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Michael Moodie, y Alvin J. Cottrell, *Geopolitics and Military Power*, The Washington Papers, núm. 87, Beverly Hills, CA, SAGE Publications for the Center for Strategic and International Studies, 1981, p. 50.

<sup>47</sup> International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1989-1990*, Londres, A Brassey's Publication for the IISS, 1990, p. 190.

<sup>48</sup> Además, en 1989 Moscú entregó a La Habana seis *MIG-29* nuevos. Véase Susan Kaufman Purcell, "Cuba's Cloudy Future", *Foreign Affairs*, vol. 69, verano de 1990, p. 117.

<sup>49</sup> Robert S. Wood y John T. Jr. Hanley, "The Maritime Role in the North Atlantic", *The Atlantic Community Quarterly*, vol. 24, núm. 2, verano de 1986, p. 142.

<sup>50</sup> Michael Desch, *op. cit.*, p. 532.

<sup>51</sup> Varios estudios en 1979 generaron un interés mayor de Estados Unidos por el

Cabe destacar que, como parte del Tratado Torrijos-Carter de 1977, Estados Unidos tendría que entregar el canal al gobierno de Panamá al final de 1999. Sus tropas en el área, que en alguna ocasión llegaron a diez mil, dejarán diez bases. Algunas ya se han ido: dos bases fueron entregadas en 1995 y otra el pasado septiembre. El próximo año el cuartel general del comando sur de Estados Unidos, que cubre la mayoría de Latinoamérica, se moverá de Panamá a Miami.<sup>52</sup>

Al parecer, era poco probable que la Unión Soviética hubiera participado en una batalla de gran escala por las LMC del Caribe con submarinos propios operados desde bases cubanas, ya que cualquier ventaja adicional que la Unión Soviética hubiera destinado al Caribe habría sido muy vulnerable a un ataque estadounidense. Además, “este alto nivel de vulnerabilidad habría eliminado la mayoría de las ventajas para asignarlos ahí; también, cualquier ventaja soviética enviada al Caribe no habría podido influir directamente en el curso de la batalla en Europa, el cual casi seguramente [era] de mayor prioridad para el liderazgo soviético”.<sup>53</sup>

Esta opinión se reforzaba por el hecho de que la marina soviética era caracterizada por analistas occidentales como “defensiva” en su naturaleza:

Esta [marina soviética] [tenía] una capacidad limitada para proyectar su influencia y poder a distancias y por periodos largos, y para controlar el mar verdaderamente. De hecho, los soviéticos [tenían] cuatro misiones principales para su marina, en orden de importancia: golpes estratégicos, control marítimo, defensa estratégica y bloqueo de LMC. La marina soviética tenía la capacidad para interrumpir las LMC estadounidenses si lo hubiera preferido, pero esta misión no [era] la prioridad más alta.<sup>54</sup>

Por consiguiente, aparentemente la estrategia soviética hubiera consistido en dar a Cuba la capacidad para afectar los intentos de Estados Unidos por reforzar a la OTAN, más que participar directamente en estas operaciones, con el objeto de desviar recursos estadounidenses de

---

Caribe, particularmente desde el establecimiento de una brigada soviética en Cuba. Esta situación llevó a la administración de Carter a crear la Fuerza de Tarea Conjunta para Contingencias en el Caribe en Key West en octubre de 1979, la cual aumentó la visibilidad de Estados Unidos en la región. Véase Department of the Army, *op. cit.*, p. 597.

<sup>52</sup> “Drugs are back”, *The Economist*, 25 de mayo de 1996, p. 47.

<sup>53</sup> Michael Desch, *op. cit.*, p. 534.

<sup>54</sup> John Allen Williams, “The U.S. and Soviet Navies: Missions and Forces”, *Armed Forces & Society*, vol. 10, núm. 4, verano de 1984, pp. 516-520.

Europa.<sup>55</sup> En este contexto, es poco probable que La Habana se hubiera comprometido en este tipo de acciones por un tiempo sin el apoyo soviético. Asimismo, si Cuba hubiera sido activa en el golfo, lo habría hecho sólo a iniciativa y bajo la dirección de la *Stavka*.<sup>56</sup> Sin embargo, aun este supuesto es incierto, debido al alto costo que esta acción hubiera significado para la isla. No obstante, esta amenaza siempre estuvo presente, así como el escenario menos probable de un ataque cubano a la extensa infraestructura petrolera estadounidense en el Golfo de México, un área con un número considerable de objetivos militares.<sup>57</sup>

## LAS PREOCUPACIONES DE SEGURIDAD ACTUALES

### *Migración*

A excepción de Estados Unidos, las naciones de la Cuenca del Caribe enfrentan problemas estructurales como países en desarrollo. En las décadas pasadas, estas naciones han experimentado tasas altas de crecimiento de la población, un promedio de 2.1% en la década de los años ochenta, lo que resultó en el hecho de que, para 1990, 36% de la población total de la zona fuera menor de 15 años de edad.<sup>58</sup>

Este patrón de crecimiento ha creado una estructura de población joven en la región, y consecuentemente una cantidad considerable de personas que entran en el mercado de trabajo cada año. Por otra parte, como reflejo de los rezagos económicos, el PIB promedio de la región creció 1.6% en la misma década, lo que significó que la población creció más rápido que la economía.<sup>59</sup> Esta tendencia ejerció una presión sobre los recursos y profundizó problemas ya presentes, como una migración rural-urbana alta, urbanización no planeada, desempleo y subempleo. Según datos del Banco Mundial, entre 1985 y 1993<sup>60</sup> la ta-

<sup>55</sup> De hecho, según un analista, el retiro forzado de la influencia estadounidense de otras partes del mundo, en respuesta a una mayor amenaza a su seguridad a lo largo de su flanco sur, habría sido una estrategia soviética explícita en el Caribe. Véase Timothy Ashby, "Bear in the Backyard", *U.S. Naval Proceedings*, abril de 1987, p. 72.

<sup>56</sup> William J. Cox, *op. cit.*, p. 72.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 71

<sup>58</sup> World Bank, *World Development Report 1992. Development and Environment*, Nueva York, Published by Oxford University Press for the World Bank, 1992, pp. 268-269.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>60</sup> The World Bank, *The World Bank Atlas*, Washington D.C., The World Bank, 1994, pp. 18-19.

sa real promedio de crecimiento del PIB per cápita para la región latinoamericana, en su conjunto, fue de sólo 1.2 por ciento.

Cabe destacar que la proximidad de la región a Estados Unidos ha sido un incentivo para emigrar, para la gente que busca alcanzar un mejor nivel de vida. En términos de la migración ilegal en este país, la mayoría del flujo ha provenido de México, por tierra, a lo largo de la frontera común de casi tres mil kilómetros. De acuerdo con datos del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), en 1989 se expulsó a ilegales de 135 países, entre los cuales "los nacionales mexicanos eran por mucho los más numerosos, ya que representaron 46.6% del total de expulsiones".<sup>61</sup> Según las cifras más recientes, se estima que en Estados Unidos hay alrededor de 17 millones de personas de origen mexicano. Cinco millones mantienen su nacionalidad mexicana; de éstos, 3.5 millones son residentes legales y 1.5 son indocumentados.<sup>62</sup>

Sin embargo, la migración ilegal no ha estado limitada a los mexicanos. Por ejemplo, la información del SIN también mostró que el número de personas deportadas de las islas del Caribe se incrementó de 461 en 1981 a 1 478 en 1989.<sup>63</sup> Es importante mencionar que en las décadas recientes, los flujos de inmigración también han incluido un número considerable de refugiados de esta zona. En particular, Estados Unidos demostró ser vulnerable a un influjo masivo de cubanos como el ocurrido en 1980, cuando Fidel Castro abrió el puerto de Mariel, lo que llevó a un éxodo de 128 000 cubanos,<sup>64</sup> incluyendo criminales,<sup>65</sup> hacia Florida. En este sentido, el interés estadounidense en el golfo ha sido evitar que un flujo masivo de refugiados de la región logren llegar a sus costas.

El tema de la migración de cubanos a Estados Unidos ha sido uno de los más sensibles entre este país y la isla. El primero, durante casi 30

<sup>61</sup> U.S. Department of Justice, *1989 Statistical Yearbook of the INS*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1989, p. XLIIJ.

<sup>62</sup> "Manifiesta México Grave Inquietud", *Reforma*, 26 de septiembre de 1996, p. 2A.

<sup>63</sup> U.S. Department of Justice, *op. cit.*, p. 123.

<sup>64</sup> Susan Kaufman Purcell, "Collapsing Cuba", *Foreign Affairs*, vol. 71, *America and the World 1991/1992*, p. 137. Esta misma autora señala que en 1991, 2 417 cubanos llegaron a Florida, a través de un mar peligroso y en pequeños botes o lanchas inflables. La cifra para el año anterior fue de 467.

<sup>65</sup> "Con el tiempo, el número de cubanos encarcelados e ilegales para la admisión (por faltas cometidas en centros de refugiados o debido a crímenes cometidos en Cuba) en Estados Unidos aumentó a cerca de tres mil 800; después de años de negociaciones, el gobierno cubano aceptó recibir a dos mil 500 de ellos". Véase Grail L. Brooks-hire, "Refugee Crisis: Test of Army Versatility", *Army*, vol. 41, noviembre de 1991, p. 38.

años, adoptó la política de ofrecer asilo a aquellos que abandonaran el régimen comunista, mientras la posición de Cuba al respecto había consistido en deshacerse de los ciudadanos insatisfechos y permitir su salida del país. Cabe destacar que desde la llegada de Castro al poder en 1959, se calcula que 15% de la población cubana ha emigrado.<sup>66</sup> En términos generales, los flujos han sido fomentados por la crisis de la economía cubana, particularmente desde la desaparición del bloque comunista. En 1990 varios cientos de cubanos llegaron a Estados Unidos, y 2 200, en 1991.<sup>67</sup> Asimismo, más de 200 escaparon a Guantánamo en ese año, y decenas más llegaron en 1992. La búsqueda de asilo en la base militar quizá se ha debido a que si bien un número considerable de cubanos se ha aventurado al mar, otros han preferido alternativas menos peligrosas, ya que el viaje por el estrecho hacia Estados Unidos supone un alto riesgo. De acuerdo con la Guardia Costera estadounidense, cuatro de cada cinco cubanos se ahogan en los estrechos de Florida.<sup>68</sup> Si se regularizara la cuestión de la migración entre Cuba y Estados Unidos, la Sección de Intereses Estadunidenses en La Habana estima que recibiría más de 30 000 solicitudes de visas.<sup>69</sup>

La crisis migratoria más reciente se inició en el verano de 1994, cuando se calcula que 30 mil cubanos abandonaron la isla con destino a Estados Unidos como consecuencia de las condiciones económicas.<sup>70</sup> El gobierno cubano no hizo nada para detenerlos, apostando a que el flujo forzaría a la administración estadounidense a reevaluar el impacto de su embargo económico contra Cuba. Como consecuencia de este éxodo masivo, Estados Unidos fue forzado a suspender su política de 28 años de otorgar residencia a los cubanos que llegaran a su costa o fueran interceptados en el mar. En su lugar, las autoridades estadounidenses llevaron a los cubanos interceptados a las bases militares de Guantánamo y después a Panamá, una vez que la capacidad de la primera fue superada. Esta situación llevó a la negociación de un acuerdo en septiembre de 1994, mediante el cual Estados Unidos se comprometió a aceptar un mínimo anual de 20 mil cubanos legales, a cambio de la promesa de Cuba de detener a sus ciudadanos que intentaran dejar la isla a bordo de balsas u otras embarcaciones.

<sup>66</sup> International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 1991-1992*, Londres, Brassey's for the International Institute for Strategic Studies, 1991, p. 80.

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> International Institute for Strategic Studies, *op. cit.*, p. 80.

<sup>70</sup> *Facts on File*, vol. 55, núm. 2830, 23 de febrero de 1995, p. 137.

En enero de 1995 Cuba y Estados Unidos llevaron a cabo una serie de pláticas en Nueva York, con el fin de instrumentar el acuerdo mencionado. A principios de febrero de ese año las autoridades estadounidenses empezaron a transferir a su territorio a 7 300 refugiados cubanos detenidos en Panamá, y otros 500 fueron llevados a Guantánamo para unirse a los 20 000 refugiados que se encontraban en la base.<sup>71</sup> Cabe destacar que un total de 8 800 cubanos habían sido enviados a Panamá en septiembre de 1994, después de ser interceptados por la Guardia Costera.<sup>72</sup> Es importante mencionar que en diciembre de ese año, los refugiados cubanos en Panamá se rebelaron en protesta por su larga detención en la base, lo que presionó a favor de una instrumentación más efectiva del acuerdo alcanzado.

En abril de 1995 se registró un segundo encuentro entre las autoridades de ambos países para revisar el funcionamiento del acuerdo, en el cual destacó la crítica cubana a la iniciativa de ley del senador Jesse Helms, orientada a reforzar el embargo. En ese mismo mes, el gobierno cubano había indicado que le sería difícil controlar un nuevo éxodo si esta legislación era aprobada.<sup>73</sup> Al mes siguiente la administración de Clinton terminó con tres décadas de asilo a los refugiados cubanos, al anunciar que los balseiros serían regresados a Cuba. Las autoridades estadounidenses reiteraron su compromiso de admitir a los 21 000 refugiados que se encontraban en Guantánamo, pero Janet Reno, la procuradora general de Justicia, advirtió que en adelante los que lo desearan deberían solicitar asilo en la Oficina de Intereses Estadunidenses en La Habana.<sup>74</sup>

El total de los refugiados cubanos salió de Guantánamo el 31 de enero de 1996, fecha en que el campo fue cerrado. Éste estuvo abierto desde el verano de 1994, para recibir a los haitianos y cubanos interceptados en el mar en dirección a Estados Unidos. En el punto más alto de la crisis migratoria, se calcula que la base recibió a 29 000 cubanos y 21 000 haitianos.<sup>75</sup> Al cerrarse el campo, la mayoría de los haitianos fueron enviados de regreso a su país.

Como se ha mencionado, además del flujo cubano se registró una salida significativa de refugiados haitianos que se inició poco tiempo después del golpe militar de septiembre de 1991, que derrocó al presi-

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> *Facts on File*, vol. 55, núm. 2842, 18 de mayo de 1995, p. 366.

<sup>74</sup> *Idem.*

<sup>75</sup> *Facts on File*, vol. 56, núm. 2879, 8 de febrero de 1996, p. 74.

dente Jean Bertrand Aristide. Después de que cerca de 40 000 haitianos fueron interceptados en el mar mientras intentaban llegar a Estados Unidos,<sup>76</sup> la administración de Bush ordenó en mayo de 1992 regresarlos sin derecho a una audiencia, al argumentar que la mayoría de ellos escapaban de la pobreza y no de la opresión política.<sup>77</sup>

Oficiales del SIN verificaron que los haitianos interceptados fueran refugiados, y eventualmente permitieron a 25% de ellos ingresar a Estados Unidos para continuar con el proceso; el resto de ellos fue regresado a Haití.<sup>78</sup> La orden de Bush efectivamente redujo la migración por mar y la carga para la base de Guantánamo. Sin embargo, durante su campaña, William Clinton expresó su desacuerdo con la política de Bush, y afirmó que garantizaría audiencia a los haitianos interceptados. Estas declaraciones presentaron el prospecto de que entre 200 mil y 500 mil haitianos intentarían salir de la isla después de la asunción de Clinton el 20 de enero de 1993.<sup>79</sup> De hecho, de acuerdo con un estudio de la Guardia Costera estadounidense, 635 barcos podrían haber sido utilizados para este propósito, además de 113 más, en construcción en ese tiempo, muchos de ellos para sustituir a los barcos hundidos en intentos previos para llegar a Estados Unidos.<sup>80</sup> Asimismo, algunos haitianos también trataban de salir en cargueros.<sup>81</sup>

Después de la toma de posesión de Clinton no ocurrió ningún flujo masivo, en buena medida debido al cambio en sus declaraciones.<sup>82</sup> No obstante, quedó pendiente el asunto de la restauración de la demo-

<sup>76</sup> Al Kamen, "Haitian Exodus Could Pose Early Clinton Test", *The Washington Post*, noviembre 12 de 1992, p. A8. Esta cantidad era significativa comparada con los 24 600 haitianos interceptados en el mar, camino a Estados Unidos, por la Guardia Costera entre 1981 y septiembre de 1991. Véase Harold J. Johnson, "Refugees", *U.S. Processing of Haitians Asylum Seekers*, Testimony before the Subcommittee on Legislation and National Security, Committee on Government Operations, House of Representatives, Washington D.C., General Accounting Office, 1992, p. 1.

<sup>77</sup> Al Kamen, *op. cit.*, p. A8.

<sup>78</sup> Al Kamen, *op. cit.*, p. A8.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. A1.

<sup>80</sup> Douglas, Farah, "Boat Builders Ready to Set Out for Miami", *The Washington Post*, 28 de noviembre de 1992, p. A18.

<sup>81</sup> La Guardia Costera estadounidense interceptó a 206 haitianos a bordo de un carguero detenido fuera de los límites territoriales de Estados Unidos. Véase "U.S. Reacts to New Haitian Influx", *The Washington Post*, 4 de diciembre de 1992, p. A3.

<sup>82</sup> Indicó que las audiencias de asilo para los haitianos se llevarían a cabo en el mar, en la base naval de Guantánamo o en un tercer país. Véase Jack Anderson y Michael Binstein, "Haiti May Pose Another Crisis for Clinton", *The Washington Post*, 21 de diciembre de 1992, p. D21.

cracia en Haití, ya que el embargo de la OEA, que no incluyó el petróleo, pareció sólo afectar a la población<sup>83</sup> y ser “parcialmente efectivo”<sup>84</sup> para cambiar la postura de los líderes militares de Haití. Cuando el número de refugiados aumentó, la presión política interna para la recién llegada administración de Clinton también se incrementó. Para la primavera de 1995 se empezó a pensar en una invasión militar, pero en septiembre se logró un acuerdo con el régimen militar de Raoul Cedrás, gracias a la mediación del ex presidente James Carter, el senador demócrata Sam Nunn y el general Colin Powell. El acuerdo consistió en que Cedrás aceptó retirarse del poder el 15 de octubre, a lo cual siguió la llegada de las tropas estadounidenses al país cuatro días después y la reinstalación de Aristide el 30 de ese mismo mes. Después de su salida, Cedrás se exilió en Panamá. Las fuerzas estadounidenses permanecieron en el país hasta noviembre de ese año, y sin duda uno de los elementos que influyeron en la intervención fue el éxodo de haitianos que, junto con los cubanos, representaba una presión significativa para la administración. Cabe destacar que el fin de la guerra fría y de la Unión Soviética transformaron la naturaleza de los temores e intereses estadounidenses en el Caribe. Es decir, la amenaza estratégica real o percibida a la seguridad a través del Caribe desapareció,<sup>85</sup> por lo cual la intervención militar tuvo, asimismo, una naturaleza diferente.

El 24 de febrero de 1996 aviones MIG cubanos derribaron dos avionetas *Cessna* con matrícula estadounidense sobre el Golfo de México. Si las víctimas volaban o no sobre aguas internacionales continúa en disputa. Los cubanos dicen que violaron su espacio aéreo, y que los pilotos habían sido advertidos en el pasado que con este tipo de acciones se arriesgaban a ser derribados. Los estadounidenses dicen que las avionetas estaban fuera del espacio aéreo cubano, y que en esta ocasión no recibieron ninguna advertencia.<sup>86</sup> Los aviones pertenecían a un grupo cubano exiliado (Hermanos al Rescate) con base en Estados Unidos e integrado por ex pilotos de la CIA, el cual cumplía

<sup>83</sup> El embargo de la OEA en ese tiempo costó a Haití 40% de sus ingresos externos, lo que afectó el empleo relacionado con las exportaciones. Véase Stuart Auerbach, “Are Sanctions More Harmful Than Helpful?”, *The Washington Post*, 28 de marzo de 1993, p. H4.

<sup>84</sup> Georges A. Fauriol y Preeg Ernest H., “Haitian Embargo”, en *CSIS Policy Action Papers*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies, 1993, p. 85.

<sup>85</sup> Gaddis Smith, “Haiti: From Intervention to Invasion”, *Current History*, vol. 94, núm. 589, febrero de 1995, p. 57.

<sup>86</sup> “Provocation and Counter-stroke”, *The Economist*, 2 de marzo de 1996, p. 41.

una misión regular de lanzar propaganda para exhortar a los cubanos a rebelarse contra el régimen de Castro, el cual encontró tales actos provocativos, sobre todo por el comportamiento irresponsable de los pilotos. Sin embargo, esto no mitiga el hecho de que el derribo calculado de aviones civiles no armados es inexcusable, particularmente al actuar como lo hicieron las autoridades cubanas. Es decir, al disparar en lugar de forzar a las aeronaves a aterrizar y arrestar a sus tripulantes.

Estados Unidos respondió rápido. Terminaron con los vuelos *charter* a Cuba, reasumieron el financiamiento de la estación anticomunista Radio Martí y apelaron por la condena internacional del incidente. Todo esto quizá fue razonable. Sin embargo, Estados Unidos quiso más, y aquí su juicio ha sido cuestionado. Si bien al gobierno estadounidense le gustaría estar menos solo en su política de 34 años de sanciones comerciales contra Cuba, al parecer la administración de Clinton hizo todo lo contrario para lograr este objetivo, cuando anunció que estaba lista para firmar la iniciativa Helms-Burton con el fin de ampliar y cerrar más el embargo.

Esta medida ha sido criticada no debido a la meta de convertir a Cuba en una democracia, sino porque los medios podrían ser contra-productivos. Finalmente, se espera, el libre comercio —y no lo contrario— abrirá la puerta a la libertad política. Ciertamente ahora no es el momento para relajar el embargo, ya que las agresiones no deben ser premiadas. Pero tampoco había necesidad de adoptar la iniciativa Helms-Burton, firmada por el presidente Clinton el 5 de marzo de 1996, al alto costo de fortalecer al régimen de Castro y alienar a los socios y aliados de Estados Unidos.

La ley Helms-Burton es una iniciativa poco constructiva. No obstante que pretende impulsar la democracia en Cuba, sus detalles están inspirados en una competencia muy clara: que los aliados sí están haciendo negocios con Cuba, mientras los ciudadanos estadounidenses no. De esta manera, la iniciativa no sólo busca extender el alcance de la ley estadounidense a los negocios fuera de Estados Unidos, sino también preparar el ingreso eventual de sus propias empresas a la isla. La ley Helms-Burton propone evitar el acceso al país de todos los bienes hechos con azúcar cubana. Cualquier cubano-americano puede demandar en cortes estadounidenses por compensación de propiedad expropiada en Cuba ahora utilizada por extranjeros, y a éstos se les ha prohibido la entrada a Estados Unidos. En un principio la administración Clinton pareció aprobar el objetivo, por una parte, y condenar los medios de la ley, por la otra. Esto tuvo sentido. De hecho, el secretario

de Estado, Warren Christopher, había recomendado vetarla. Algunas de las peores partes fueron eliminadas el año pasado en el Senado, sin embargo en el contexto del derribo de las dos avionetas todo esto quedó en el olvido.

Las disposiciones de la ley Helms-Burton violan el derecho internacional y podrían afectar aún más las alianzas estadounidenses. Además, si bien el régimen de Castro es sistemáticamente anti-democrático, las sanciones sólo favorecen su fortalecimiento. Los patrocinadores de la ley Helms-Burton han mencionado que la ausencia de inversión extranjera no quitará a Castro del poder, y quizá sea así, pero indican que probablemente contribuirá a que disminuya su control. Las políticas diseñadas para acorralarlo han sido poco exitosas: sólo han confirmado la convicción de Castro de que, mientras Cuba esté bajo el ataque de Estados Unidos, no puede permitir a la población expresar sus opiniones libremente.

La ley Helms-Burton entró en vigor el 16 de julio de 1996, y ha otorgado al presidente el derecho a retrasar cualquier acción legal durante seis meses, con el fin de aplacar a los europeos, canadienses y mexicanos. Con ella nadie está satisfecho, y difícilmente acercará a Cuba a la democracia. Al presidente Clinton en particular no le agrada, y si es reelecto, como probablemente lo será, podría instrumentarla sobre una base selectiva y esperar que unos cuantos casos de alto perfil satisfagan al *lobby* cubano en Miami sin alienar a los socios comerciales estadounidenses. La ley sólo se aplica a la propiedad comercial de 50 000 dólares o más, así que excluye miles de demandas por montos menores. Asimismo, la ley distingue entre dos tipos de demandante: aquellos que eran ciudadanos estadounidenses en el tiempo de la confiscación, y los ciudadanos cubanos naturalizados estadounidenses que perdieron su propiedad y huyeron a Estados Unidos después de la revolución. Los primeros pueden iniciar acción legal en noviembre de 1996, mientras los segundos hasta agosto de 1998.<sup>87</sup>

### *Narcotráfico*

Durante la década de los ochenta, el uso extensivo de las islas del Caribe como puntos de tránsito para el contrabando de narcóticos a Estados Unidos se convirtió en una preocupación creciente para las autoridades

<sup>87</sup> "Scarecrow", *The Economist*, 13 de abril de 1996, p. 36.

de este país. Dichas islas han servido como rutas para el tráfico de drogas entre el sur y el norte de América, especialmente para la cocaína de Colombia y Bolivia que ha sido introducida al área de Nueva York.<sup>88</sup>

Las Bahamas, que históricamente han sido una ruta para el contrabando debido a su proximidad con Florida, después de mediados de los años setenta se convirtieron en una zona importante de tráfico de drogas para la marihuana de Colombia y otros narcóticos latinoamericanos con destino a Estados Unidos. Entre las islas del Caribe, el único productor importante de drogas ha sido Jamaica, el cual ha generado cerca de 15% de la marihuana que ha ingresado a Estados Unidos, después de Colombia y México.<sup>89</sup>

La logística de la interceptación de drogas en el Caribe es extremadamente difícil: aparte de las Bahamas existen más de 300 islas y varios miles de cayos; el territorio firme del Caribe incluye 13 576 kilómetros de costas, 32 puertos principales y más de 400 pistas aéreas, sin incluir las clandestinas; todo esto está esparcido a lo largo de la región que mide cerca de dos millones 640 mil kilómetros cuadrados.<sup>90</sup> Con el fin de apoyar los esfuerzos estadounidenses de erradicación, en septiembre de 1988 el Congreso aprobó una legislación que dio al Departamento de Defensa (DD) una función específica en la interceptación de drogas. En esta ley, el Congreso asignó al DD la tarea de la detección y el monitoreo (inteligencia) de los aviones o embarcaciones que transportaran drogas a Estados Unidos.<sup>91</sup> Después de aprobada esta legislación y considerando que la amenaza principal se encontraba en el Caribe, se creó la Fuerza de Tarea Núm. 4 en Key West, Florida, bajo la autoridad del comandante en jefe para el Atlántico. Hasta ahora, esta organización ha sido la fuerza principal de interceptación en el área.

<sup>88</sup> Department of the Army, *op. cit.*, p. 607.

<sup>89</sup> Georges A. Fauriol, "Social and Economic Challenges to Hemispheric Security", en Georges A. Fauriol (ed.), *Security in the Americas*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1989, p. 11. De acuerdo con las cifras más recientes disponibles, en 1993 la producción de marihuana fue de seis mil 280 toneladas métricas en México, cuatro mil 125 en Colombia y 502 en Jamaica. Véase Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President, *National Drug Control Strategy*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, febrero de 1995, p. 147.

<sup>90</sup> U.S. Department of the Army, *op. cit.*, p. 608.

<sup>91</sup> Para el DD "monitorear" significa "seguir un objetivo válido por cualquier medio hasta que las agencias de mantenimiento de la ley estén listas para continuar la persecución o la aprehensión". Véase James C. Irwin, "DOD Now Becoming a Major Player in National Undertaking", *The Almanac of Sea Power 1990*, vol. 33, núm. 1, United States Navy League, 1990, p. 75.

El presupuesto nacional para el control de drogas estadounidense se incrementó de 1.4 mil millones de dólares en 1981 a 12.7 mil millones de dólares en 1993, y para 1994 la cantidad total gastada en esfuerzos de interceptación se proyectó en 2.2 mil millones de dólares.<sup>92</sup> Los recursos del DD destinados a la guerra contra las drogas también se incrementaron de 300 millones de dólares en el año fiscal 1989, a 1.26 mil millones de dólares en 1993, lo que representó 0.5% del total del presupuesto del DD.<sup>93</sup> Cabe destacar que para 1996, el presupuesto federal para el control de drogas es de 14 mil 550.4 millones de dólares.<sup>94</sup> Es difícil evaluar la participación del DD en la guerra contra las drogas, pero al menos existen indicadores que apuntan hacia algún éxito. En 1990, 70 toneladas de cocaína fueron aseguradas cruzando el Caribe y el Pacífico del este, lo que representó cerca de 60% de las 115 toneladas decomisadas en el ámbito nacional por las agencias para el mantenimiento de la ley. Este progreso fue significativo, si se compara con las nueve toneladas aseguradas cuando los militares aún estaban por participar en la guerra contra las drogas.<sup>95</sup> En 1992, 60% de los decomisos representaron 260 toneladas, de las cuales 190 fueron de cocaína.<sup>96</sup>

Otra evidencia de la contribución del DD, es que de acuerdo con un informe, los traficantes colombianos, "aparentemente disuadidos"<sup>97</sup> por los esfuerzos crecientes de interceptación a lo largo de las costas del golfo y del Caribe, optaron por la más porosa costa del Pacífico, al desarrollar una red de puntos de tránsito a lo largo de la costa de Centroamérica donde las drogas han sido transportadas por tierra o por aire al noroeste de México.

Se estima que de 165 a 275 toneladas de drogas, principalmente cocaína, heroína y opio —de una cantidad estimada de mil 100 toneladas producidas al año en toda Sudamérica, principalmente en Bolivia, Perú y en Colombia—, fueron transportadas a través de Centroamérica en 1992.<sup>98</sup> Esta área, que anteriormente era evadida por los cárteles de

<sup>92</sup> *National Drug Control Budget*, Washington D.C., Government Printing Office, 1993, pp. 212-214.

<sup>93</sup> Getier, Warren, "The Drug-Interdiction Warriors Are Better than Ever, but they Know that a Long War Still Lies Ahead", *The Almanac of Sea Power 1993*, United States Navy League, 1993, p. 73.

<sup>94</sup> Office of National Drug Control Policy, *op. cit.*, p. 138.

<sup>95</sup> Warren Getier, *op. cit.*, p. 72.

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> Douglas Farah y Todd Robberson, "Drug Traffickers Build a New Central American Route to the U.S.", *The Washington Post*, 28 de marzo de 1993, p. A1.

<sup>98</sup> *Idem.*

la droga debido a los conflictos militares, ahora es considerada como un terreno fértil para los traficantes que buscan complementar sus rutas tradicionales de contrabando hacia Estados Unidos, a través de México y el Caribe. En esta zona, al parecer, el reto reside en el hecho de que la región es económicamente vulnerable a la atracción del dinero producto del narcotráfico, y en que sus gobiernos carecen de recursos e instituciones fuertes para combatir estos ilícitos.

En el contexto de las LMC del Caribe, Estados Unidos tiene objetivos específicos en relación con el combate al narcotráfico detallados en la Estrategia Nacional de Control de Drogas 1994. Cabe destacar que en este documento, la administración anunció su intención de iniciar un cambio en el énfasis puesto en la interceptación, de actividades principalmente enfocadas en las zonas de tránsito, a una mayor atención a los países fuente. En respuesta a este objetivo, las agencias federales han instrumentado medidas para optimizar el uso de las ventajas existentes:<sup>99</sup>

- la capacidad de inteligencia ha sido mejorada para apoyar y enfocar los esfuerzos de interceptación; las patrullas aéreas y marítimas para localizar a los traficantes, las cuales son costosas y producen resultados limitados, han sido reducidas;

- los recursos destinados a la interceptación, especialmente los marinos, han sido desplegados de manera más eficiente para permitir una respuesta más oportuna respecto a la identificación de objetivos;

- la capacidad de detección y monitoreo ha sido mejorada al sustituir los sistemas de vigilancia de zona de tránsito en la Red de Radares de la Cuenca del Caribe, por un sistema de radar de sensores ROTH (Relocatable Over the Horizon Radar) que cubre un área más amplia;

- el costo de detección y monitoreo de aviones ha sido disminuido mediante el uso de barcos equipados con radar que tienen un costo de operación significativamente menor que el de los buques de la marina estadounidense anteriormente utilizados con este propósito.

Estados Unidos considera que las naciones de la Cuenca del Caribe son vulnerables a las operaciones del narcotráfico, particularmente a sus intentos por desarrollar una infraestructura y consolidar su influencia política. En esta zona, los traficantes parecen haber ampliado sus operaciones de tránsito y expandido sus niveles de influencia. En este contexto, Estados Unidos tiene interés en proporcionar ayuda a las naciones del Caribe, con el fin de desarrollar un programa antinar-

<sup>99</sup> Office of National Drug Control Policy, *op. cit.*, p. 98.

cóticos regional que coordinará sus esfuerzos en una respuesta unificada. Intentan aumentar la coordinación de estos países, con programas como el de Área de Narcotráfico de Alta Intensidad Puerto Rico/Islas Vírgenes y el de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencias del Este.<sup>100</sup>

Por otra parte, Centroamérica continúa siendo un eslabón clave en el tránsito de la cocaína y el lavado de dinero. El objetivo de Estados Unidos al respecto es continuar trabajando con las naciones de esta zona con el fin de fortalecer su voluntad política para combatir el narcotráfico, incrementar sus capacidades internas para interceptar cocaína principalmente, perseguir a quienes laven dinero y crear ambientes hostiles para las actividades ilícitas.

### *Aspectos estratégicos en la era de la posguerra fría*

*Logística.* La tarea de transportación marítima durante las operaciones *Desert Shield/Storm* ha sido caracterizada como uno de los despliegues de fuerza más grandes en la historia. La cantidad de material militar llevado al teatro de operaciones durante estas campañas (510 mil toneladas) fue impresionante en comparación con la tasa anual de carga transportada durante el primer año de la guerra de Corea (385 mil toneladas) y la guerra de Vietnam (153 mil toneladas),<sup>101</sup> especialmente si se considera la distancia a la que está el Golfo Pérsico (por mar, a través del Mediterráneo y el Canal de Suez, existen nueve mil millas desde la costa este de Estados Unidos), y el hecho de que la marina, la flota mercante estadounidense y la fuerza de barcos de reserva, eran mucho menores en 1990-1991 que en los años cincuenta, por ejemplo.<sup>102</sup>

Hacia el final de las operaciones terrestres durante la operación *Desert Storm*, el 27 de febrero de 1991, el Comando de Transportación de Estados Unidos había movido al Golfo Pérsico más de 485 000 pasajeros, 2.8 millones de toneladas de equipo para las unidades, 6.5 millones de toneladas de productos refinados derivados del petróleo y 825 toneladas de carga de apoyo.<sup>103</sup> En total, más de 3.4 millones de toneladas de carga y 6.6 millones de toneladas de combustible fueron trans-

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>101</sup> Ronald F. Rost *et al.*, *Sealift in Operation Desert Shield/Desert Storm: / August 1990 to February 1991*, Alexandria, VA, Center for Naval Analysis, 1991, p. 2.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> "Desert Shield/ Desert Storm: Ustranscom's First Great Challenge", *Defense Transportation Journal*, Special Edition on Desert Shield/Desert Storm, junio de 1991, p. 14.

portadas del 7 de agosto de 1990 al 15 de abril de 1991.<sup>104</sup> A pesar de que la transportación aérea llegó al Golfo Pérsico primero fue la transportación marítima la que llevó más de 95% de la carga, incluyendo 86% de la carga seca y casi todos los productos petroleros.<sup>105</sup>

En el Golfo de México dos puertos de Texas fueron significativos para apoyar el esfuerzo militar. El puerto de Beaumont movió 7 499 piezas de carga (81 000 toneladas) en 18 barcos en poco menos de cuatro meses, entre agosto y diciembre de 1990; mientras, en Houston, la terminal Fortress Barbour's Cut Container cargó más de 22 000 piezas de equipo (202 000 toneladas) en 40 barcos, y un millón de toneladas de carga líquida en 70 tanques que zarparon de instalaciones privadas entre agosto de 1990 y febrero de 1991.<sup>106</sup> Debido a sus instalaciones adecuadas, su localización estratégica y su acceso a redes carreteras y de ferrocarril, Houston fue considerado el puerto número uno en apoyo de la Desert Storm.<sup>107</sup> Asimismo, fue el puerto principal en la operación de retorno por las mismas razones.

De acuerdo con el Comando de Carga Marítima, durante las operaciones *Desert Shield/Storm/Sortie*, de agosto de 1990 a septiembre de 1991, en la costa del golfo se movieron 527 mil toneladas de petróleo;<sup>108</sup> en el mismo periodo, en la etapa de despliegue, se movieron 1 043 000 toneladas (11% del total de carga seca) y en la etapa de redespiegue 1 543 000 toneladas (21% de la carga seca total).<sup>109</sup>

*Enfoque regional.* Un análisis llevado a cabo por el Instituto de Estudios Estratégicos del Colegio de Guerra del Ejército señaló que, cuando ocurriera una crisis internacional grave, en la cual el gobierno estadounidense considerara el empleo de sus fuerzas armadas, la posibilidad de participación del ejército sería doble si la crisis se localizara en la Cuenca del Caribe, en comparación con cualquier otra parte del mundo.<sup>110</sup> La operación "Furia Urgente" en Grenada, en 1983, y

<sup>104</sup> Francis R. Donovan, "Test of Sealift Planning for MSC", *Defense Transportation Journal*, Special Edition Desert Shield/Desert Storm, junio de 1991, p. 60.

<sup>105</sup> "Desert Shield/Desert Storm, *Ustranscom's* First Great Challenge", *op. cit.*, p. 16.

<sup>106</sup> "U.S. Ports Rise to the Challenges of Desert Shield/Desert Storm", *The Defense Transportation Journal*, Special Edition on Desert Shield/Desert Storm, junio de 1991, p. 36.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>108</sup> Military Sealift Command, *Military Sealift Command 1991 in Review*, 1991, p. 47.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>110</sup> Edward B. Atkeson, "Long and Short Swords in the Caribbean Basin", en *Army*, vol. 41, julio de 1991, p. 28.

después la operación “Causa Justa” en Panamá, en 1989, apoyan esta observación.

A pesar de que otras regiones del mundo son asimismo importantes para Estados Unidos, especialmente el Golfo Pérsico como fuente de petróleo, el área de mayor probabilidad de involucramiento militar estadounidense es la Cuenca del Caribe, por razones geopolíticas evidentes y también económicas, por la infraestructura petroquímica de la región. El alcance de las operaciones militares estadounidenses en el área ha sido modesto en contraste con el de las operaciones más complicadas, como *Desert Shield/Storm*, debido a la naturaleza de las amenazas regionales. Sin embargo, se ha sugerido que el área del Caribe es ideal para planear y ejecutar un *coup de main*, el cual constituye “una operación abrumadora y psicológicamente arrasadora”<sup>111</sup> caracterizada por el factor crítico del tiempo, la intensidad en el despliegue de fuerza y la rápida conclusión de las hostilidades. Precisamente estos factores han estado presentes en las contingencias del Caribe.

Cabe destacar que lo anterior es coherente con la nueva dirección de la marina estadounidense en el ámbito de la posguerra fría, en el cual la estrategia ha pasado del enfoque de la amenaza global al de retos regionales. Un elemento fundamental de esta estrategia consiste en operar en el frente desde el mar; lo que significa actuar en el litoral o áreas “cercanas a tierra” en el mundo.<sup>112</sup> En este sentido, una de las capacidades operativas clave requeridas por la marina estadounidense, es una fuerza naval que maniobre desde el mar utilizando su dominio de áreas litorales, para concentrar fuerzas rápidamente y generar el poder ofensivo de alta intensidad en cualquier tiempo y lugar.<sup>113</sup>

Dentro de este marco, existe la posibilidad de que las contingencias en el Caribe y los involucramientos militares de Estados Unidos en el área, si ocurrieran en el futuro, estuvieran caracterizadas por un despliegue rápido de fuerzas y un periodo limitado para la conclusión de hostilidades. No obstante, estas acciones son menos probables en la era posterior a la guerra fría, debido a los desarrollos políticos y económicos en las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica. Sin embargo, amenazas no convencionales como la migración y el tráfico de drogas parece que permanecerán como las preocupaciones principales en materia de seguridad en los próximos años; de requerirse, se contará

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>112</sup> U.S. Department of the Navy, *From the Sea. Preparing the Naval Service for the 21st Century*, septiembre de 1991, p. 3.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 6.

con la participación de las fuerzas armadas en diferentes modalidades, como de hecho ha ocurrido.

#### CONCLUSIONES

El Golfo de México y sus LMC son importantes para Estados Unidos en términos económicos y militares, dentro del contexto de la más amplia región de la Cuenca del Caribe.

Con el fin de la competencia geoestratégica global entre Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, las preocupaciones de seguridad regional estadounidenses se han transformado, ya que los riesgos tradicionales de la guerra fría han sido sustituidos por amenazas que están en lo alto de la agenda de las relaciones Estados Unidos-Latinoamérica. Éstas son la migración y el tráfico de drogas, y ambas involucran el uso de las LMC del golfo.

Con el fin de la guerra fría la posibilidad de una contingencia de la OTAN en el continente europeo ha sido prácticamente cancelada, y también la amenaza del bloqueo cubano a las LMC del golfo. Sin embargo, como en el pasado, ahora los puertos estadounidenses del golfo son importantes para movilizar fuerzas militares, si bien no en el marco de un conflicto en el frente central de la OTAN, en el caso de una contingencia regional como fue demostrado durante *Desert Shield/Storm*. En la situación actual no existe una amenaza cubana imaginable de bloqueo a las LMC del golfo, simplemente porque la lógica de este riesgo marginal, pero creíble, ha desaparecido. En la era posterior a la guerra fría el prospecto de una intervención estadounidense en el Caribe es menos probable que en el periodo anterior, pero si surge la necesidad, esta intervención será una operación militar abrumadora orientada al control de la crisis en un periodo corto.

Respecto al tema de la migración, la estrategia estadounidense claramente ha consistido, en primer término, en promover la estabilidad regional con el fin de evitar flujos masivos, que de otra forma obligarían a acciones más radicales como la detención de los inmigrantes en alta mar. La restauración de la democracia en Haití y los acuerdos sobre los balseros con Cuba por el momento han contribuido al objetivo de largo plazo, ya que si bien los flujos continúan, en todo caso no han provocado otra crisis. Por otra parte, la estrategia para combatir el tráfico de drogas ha sido menos exitosa, pero se continúa trabajando en la cooperación internacional y en mejorar la capacidad de inteligencia para, al menos, disminuir el tráfico en la región.