

D. ... Flacso-Chile  
15 julio 2004

FLACSO - CHILE

**Chile 2003-2004**

**Los nuevos escenarios  
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983  
C43C  
4da  
10250

**Chile 2003-2004**

## Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile

F572

Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.

363 p. Serie Libros FLACSO

ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /  
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /  
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /  
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263

Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: A•Dos Diseñadores

Impresión: Lom Ediciones

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE</b>
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

# ÍNDICE

Presentación ..... 5

Chile en el 2004. La agenda nacional ..... 9

## I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak  
*Claudio Fuentes y Francisco Rojas* ..... 15

La democracia y la economía  
*Marta Lagos* ..... 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea  
*José Antonio Sanahuja* ..... 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis* ..... 77

¿El fin de las dictaduras militares?  
*Andrés Villar Gertner* ..... 83

## II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país  
*Manuel Antonio Garretón M.* ..... 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar  
*Elizabeth Lira y Brian Loveman* ..... 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos  
*David Álvarez Veloso* ..... 145

## III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos  
*Luciano Tomassini* ..... 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis  
que se transformó en oportunidad  
*Patricio Navia* ..... 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de  
financiamiento electoral en Chile  
*Claudio Fuentes* ..... 195

#### **IV. Economía**

El eslabón perdido de la economía chilena  
*Alexis Guardia B.* ..... 215

#### **V. Reflexión e investigaciones en FLACSO**

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades  
*José Olavarría* ..... 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos  
en mujeres adolescentes  
*M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P.* ..... 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?  
*Lorena Nuñez y Carolina Stefoni* ..... 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a)  
Valparaíso  
*Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas* ..... 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la  
interpretación  
*Sebastián Madrid P.* ..... 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico  
*Detlef Nolte y Francisco Sánchez* ..... 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social  
*María Pía Martín* ..... 345

# **I. CHILE Y EL ESCENARIO REGIONAL**

# EL PATIO TRASERO: ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA POST IRAK

Claudio Fuentes<sup>1</sup>  
Francisco Rojas<sup>2</sup>

Pocos días después que el presidente George W. Bush asumía el poder en Estados Unidos en marzo del 2000, declaraba con orgullo que para dicho país su más cercano amigo era México. En efecto, el primer representante extranjero invitado a la Casa Blanca fue nada menos que el presidente mexicano Vicente Fox. Sin embargo, en abril del 2003, el “más cercano amigo de Estados Unidos” decidió telefonar al presidente Bush para concertar una reunión para discutir urgentes temas de la agenda bilateral. La llamada tardó en ser contestada cuatro días y el tono de la respuesta no fue muy promisorio<sup>3</sup>.

Los cambios de énfasis en las administraciones y la baja importancia y prioridad que Estados Unidos otorga a la agenda latinoamericana han sido una constante en las relaciones inter-americanas. En este artículo sostenemos que los efectos de la política estadounidense hacia la región han sido su marcado unilateralismo y una priorización de su agenda de seguridad por sobre otros temas bi y multilaterales. Si bien esos dos elementos se hicieron particularmente evidentes durante el conflicto con Irak, aquello ciertamente no constituye una novedad en las relaciones hemisféricas. Así, la tardanza de Bush en responder el llamado de Fox no debería sorprendernos. Tampoco, la lentitud de la aprobación del tratado de libre comercio con Chile, la falta de interés en resolver la crisis Argentina, o la falta de búsqueda oportunidades para cooperar con Brasil.

El elemento más novedoso de la administración Bush se vincula a la definición de una estrategia de guerra preventiva, lo que sin duda tendrá efectos importantes en la región. Desde el punto de vista de las respuestas regionales, sostenemos que ellas han sido fragmentarias y que plantean un panorama particularmente complicado para el fortalecimiento del multilateralismo a nivel hemisférico. El debilitamiento de la presente arquitectura institucional del sistema internacional perjudica a las naciones pequeñas.

---

<sup>1</sup> Claudio Fuentes es doctor en ciencias políticas y profesor investigador de FLACSO-Chile.

<sup>2</sup> Francisco Rojas Aravena es doctor en ciencias políticas y director de FLACSO-Chile.

<sup>3</sup> Ver: “Latin America and the United States. The distance of neighbours”, *The Economist*, 17 de abril, 2003.

En este artículo planteamos, primero, las principales interrogantes que surgen en el sistema internacional post-Irak. Luego, analizamos los principales lineamientos de la política exterior de Estados Unidos y sus efectos para América Latina. En esta sección sistematizamos el comportamiento de Estados Unidos hacia la región en los últimos dos años. Finalmente, consideramos las respuestas que desde la región han surgido para hacer frente a la política estadounidense destacando los problemas de acción colectiva que enfrenta la región para responder a las iniciativas provenientes desde el país del norte.

## TRES INTERROGANTES POST-IRAK

La forma en que Estados Unidos manejó y resolvió el conflicto de Irak plantea interrogantes en tres áreas interrelacionadas: la extensión, durabilidad y forma que adoptará la hegemonía americana, el cambio en el balance de poderes entre las principales potencias, y las condicionantes domésticas que definen la política estadounidense.

Respecto del papel hegemónico de la principal potencia mundial, para algunos analistas el hecho que Estados Unidos se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años '90s plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al imperio romano o a la hegemonía inglesa del siglo XIX para tratar de encontrar lecciones del pasado que nos iluminen en este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive<sup>4</sup>.

Otros han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central a resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello afectará

<sup>4</sup> Ver por ejemplo, Amitav Ghosh "The Anglophone Empire" *The New Yorker*, 31 de Marzo, 2003; Tony Judt "Europe Finds no Counterweight to American Power" *The New York Times*, 20 de abril 2003; Niall Ferguson "The True Costs of Hegemony: Huge Debts" *The New York Times*, 20 de abril, 2003. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en Estados Unidos desde la caída del muro de Berlín. Ver, por ejemplo, Stanley Hoffman "What Should We Do in the World" *The Atlantic Monthly*, Octubre 1989; Robert Kegan "The Benevolent Empire" *Foreign Policy*, número 111, verano 1998; Cristina Eguizabal, "Unipolaridades", *Foreign Affairs*, Vol. 3, número 2, Abril-Junio, 2003.

un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a las Naciones Unidas, la OTAN, e incluso el sistema interamericano.

Para algunos analistas el cambio en el balance de poderes es un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense y durante la década de los '90s Estados Unidos dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el control del acceso a recursos naturales que Estados Unidos se ha garantizado aún más luego del conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a nivel mundial<sup>5</sup>. Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia en inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y mediano plazo<sup>6</sup>.

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a George W. Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la administración Bush, la llegada al poder de una nueva derecha conservadora (el *neo-conservadurismo*), el impacto del atentado del 11 de septiembre, y elementos de continuidad histórica en la política exterior americana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo, y la desconfianza al sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si esta política acabará cuando haya un cambio de sello político en una administración futura<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ya a fines de los años 90s Estados Unidos decide priorizar su inserción estratégica en Asia Central. Desde un punto de vista de acceso a recursos naturales (petróleo y gas), Estados Unidos mantiene un interés estratégico en Asia Central, medio oriente, algunos países de África (Algeria, Angola, Chad, Nigeria, Sudán), y en Venezuela y Colombia. Michael Klare, "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, Mayo/Junio, 2001.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Richard Perle "Gracias a Dios por la muerte de la ONU" y Jean-Pierre Chevenement "Un nuevo mundo" *La Tercera*, 23 de marzo, 2003; Henry Kissinger "EE.UU. no estará solo en Irak" *Clarín*, 11 de abril, 2003; Javier Solana "Marte y Venus, reconciliados" *El país*, 14 de abril 2003.

<sup>7</sup> Arthur Schlesinger "La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra" *El país*, 1 de abril, 2003; Narcis Serra "La militarización de la política exterior de Bush" *El país*, 7 de abril, 2003; "The shadow men" *The Economist*, 24 de abril, 2003; Nicholas Lemann "How It Come to War" *The New Yorker*, 24 de marzo, 2003.

## ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA: AQUELLA PERSISTENTE HISTORIA

El papel hegemónico de Estados Unidos; el cambio en el balance de poderes y su efecto en la arquitectura multilateral; y los condicionamientos domésticos que definen la política exterior de Estados Unidos son tres dimensiones centrales para el actual debate sobre el futuro de las relaciones internacionales. Aquellos tres elementos cruzan cualquier análisis sobre el futuro de las relaciones interamericanas.

En el caso del hemisferio, encontramos que Estados Unidos ha ejercido históricamente un rol hegemónico en la región. Desde que la doctrina Monroe de 1823 declaró a América Latina y el Caribe como su área de influencia estratégica primero contra las potencias de España e Inglaterra, luego contra los países del eje, y más tarde contra la Unión Soviética, las relaciones interamericanas se han caracterizado por un evidente desbalance de poder. En este sentido, el hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana.

Aquel desbalance de poder ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones con la región. Dichas prioridades han dependido de (a) la protección de sus intereses de seguridad, (b) la promoción del bienestar económico de su población y (c) el balance de poder doméstico<sup>8</sup>. La combinación de estos tres factores en cada contexto histórico determinado explican los vaivenes de las orientaciones de política estadounidense hacia la región.

Por ejemplo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y luego que el bloque Soviético se consolidó como la principal amenaza a los intereses norteamericanos, Estados Unidos priorizó sus intereses de seguridad en la región, incluso a costa de valores proclamados como esenciales por dicho país como son el respeto a los derechos humanos y del estado de derecho. Del mismo modo, la protección de sus intereses económicos llevó a Estados Unidos a favorecer el modelo sustitutivo de importaciones en la región que, entre otras cosas, le permitiría a los intereses económicos de su país ya instalados en la región gozar de los privilegios al contar con mercados cerrados para venta de sus productos.

---

<sup>8</sup> Lars Schoultz, "La Política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes", en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie, *Escenarios post 11 de septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas*. Nueva Serie, FLACSO.

El cambio en el balance de poder doméstico explica el importante vuelco que la política exterior norteamericana tuvo entre 1976 y 1980. Teniendo como precedente el pésimo desempeño de la administración republicana anterior, el gobierno demócrata de Jimmy Carter colocó a los derechos humanos como primera prioridad de su agenda de política exterior. Aquello duró hasta 1980 cuando una nueva administración republicana replanteó sus objetivos, colocando nuevamente la seguridad contra la amenaza comunista en el tope de sus preocupaciones. El apoyo ilegal de la administración Reagan a los contras en Nicaragua es quizás el mejor reflejo de un cambio de priorizaciones en la Casa Blanca yendo en contra incluso de las definiciones establecidas por su propio Congreso en aquel período.

En los años '90s y luego de la caída del bloque soviético, Estados Unidos redefine una vez más sus prioridades, lo que además coincidió con la llegada de los demócratas al poder en 1992. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el dúo democracia-libre comercio aparecieron con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El predicamento central aquí fue que el bienestar de la población estadounidense se satisfacía en la medida en que se reducían las barreras para el comercio internacional, principalmente porque la industria estadounidense comenzó a observar altísimos niveles de competitividad. Adicionalmente, se sostenía que existía una relación virtuosa entre libre comercio y la democratización de los países de la región. Dado que en una democracia las reglas del juego eran debatidas en los congresos, existirían mayores posibilidades para influir las agendas locales si existían gobiernos democráticamente electos. Además, en una democracia existían menores posibilidades de alterar las reglas del juego establecidas legítimamente.

Las políticas estadounidenses en la década de los '90s precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas) y fortalecer las instituciones democráticas a través de una serie de programas de cooperación incluyendo la reforma judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental<sup>9</sup>. Fue en este contexto donde se promovieron los encuentros –cumbres presidenciales– entre los jefes de gobierno del hemisferio, con la exclusión de Cuba, siendo el elemento aglutinador el tema de la democracia. El libre comercio ha sido un tema constante en la agenda de Miami (1994), Santiago (1998), y Quebec (2001)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, Madeleine Albright, "Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, número 6, Noviembre/Diciembre, 1998, pp. 50-64; Carlos Castañeda, "La relación olvidada", *Foreign Affairs*, vol. 3, número 2, 2003.

<sup>10</sup> Se prevee la realización de un encuentro extraordinario de presidentes para fines del 2003.

Sin embargo, los progresos en materia de reducción de barreras de libre comercio no han sido automáticos ni menos céleres. Ello se explica durante los años '90s por la peculiar configuración política y económica estadounidense en donde grupos de interés domésticos (sindicatos y sectores del agro) presionaron a sus representantes en el Congreso para que las reducciones de aranceles no se implementaran dada la pérdida de potenciales trabajos en aquellos sectores productivos donde América Latina observa ventajas comparativas.

## BUSH Y LA REPETICIÓN DE LA HISTORIA

La llegada de Bush al poder, en el año 2000, parecía promisoría para las relaciones interamericanas pues los republicanos han históricamente tendido a favorecer el libre comercio. Dado que además el peso de la comunidad latina en Estados Unidos había crecido significativamente en el espectro político norteamericano, Bush decidió desde el comienzo de su administración hacer gestos específicos hacia la región al invitar a presidentes de la región a colocar los temas prioritarios de la agenda interamericana (migraciones, narcotráfico, y libre comercio). Sin embargo, aquella euforia duró unos pocos meses dado que el estado de la economía estadounidense hacía políticamente inviable para la administración Bush plantear temas como rebajas de aranceles o amnistías para inmigrantes mexicanos, cuando los grupos de presión en dicho país sostenían que aquellas medidas incrementarían el desempleo y aumentarían aún más el déficit de la balanza comercial con la región. El ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 cambió la historia. El rumbo dio un giro que cerraría aún más cualquier posibilidad de debatir temas que le interesaban a la región por cuanto a partir de aquel día Estados Unidos hizo explícitos sus prioridades estratégicas: seguridad, terrorismo y narcotráfico.

Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: re-jerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

*Re-jerarquización de prioridades.* Históricamente la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo al contexto específico que están viviendo cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar económico de su población. En la década de los '90s se produjo un particular paréntesis en la definición de prioridades dado que la agenda comercial y el fortalecimiento de la democracia aparecen con particular fuerza simultáneamente, reduciéndose la prioridad estratégica de la seguridad.

Sin embargo, aquel paréntesis se cerró con el ataque terrorista del 11 de septiembre. La re-jerarquización de prioridades se explicitó con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States* publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista del 2001<sup>11</sup>. En este documento se da particular énfasis al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales. Como demostraremos más adelante para el caso latinoamericano, mientras para la administración Clinton la libertad se aseguraría mediante la difusión del libre comercio y las ideas democráticas, la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a una agenda de seguridad.

*Unilateralismo y coaliciones flexibles.* Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad es mediante la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo.

El debate sobre el unilateralismo comenzó no con la más reciente intervención en Irak sino que en 1989 cuando cayó el muro de Berlín. La opción de un aislacionismo de post guerra fría nunca fue parte del debate interno<sup>12</sup>. La pregunta central siempre giró en torno a cómo Estados Unidos debería asumir su “liderazgo mundial”. Para los principales asesores de George Bush padre (1988-1992) incluidos Paul Wolfowitz y Dick Cheney, Estados Unidos debería asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales, restándole importancia al rol de los organismos internacionales. Sin embargo, el triunfo de Bill Clinton en 1992 condenó a aquel sector a esperar una mejor oportunidad para influir en el gobierno. Los asesores de Clinton, en cambio, hicieron del concepto *engagement* (o involucramiento) un elemento central

---

<sup>11</sup> Ver: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)

<sup>12</sup> El hecho que la opinión pública estadounidense no muestre interés o bien vea los altos costos de una inserción de Estados Unidos en el mundo ha marcado una discusión sobre el verdadero aislacionismo estadounidense. Sin embargo, la historia nos muestra que incluso en momentos donde más a primado este supuesto aislacionismo (después de la Primera Guerra Mundial, por ejemplo), se produjo un importante flujo de capital desde Estados Unidos hacia el resto del mundo. Lo mismo sucedió después de la Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall y entre 1960 y 1976. Lo significativo aquí es el destino de aquel involucramiento, que por lo general ha incluido principalmente Europa y no los países no desarrollados. Ver: Thomas Skidmore and Peter Smith *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001 (Capítulo Once) y Niall Ferguson “The True Cost of Hegemony” *The New York Times*, Abril 20, 2003.

en su definición de política internacional. La secretaria de estado Madeleine Albright sostenía que “debemos trabajar duro para mantener una productiva sociedad incluso con nuestros más cercanos aliados, dado que la historia nos muestra los riesgos [de debilitamiento] que enfrentan las alianzas una vez que se acaba una amenaza. Nuestra principal prioridad entonces ha sido fortalecer nuestra relación con Europa, fortalecer la OTAN, cooperar con Corea, Japón y China a fin de establecer una paz duradera en dicha región, y fomentar a través de la Cumbre de las Américas un consenso hemisférico para la consolidación de la democracia y el estado de derecho”<sup>13</sup>.

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contra-balance de poder que podría desestabilizar el sistema internacional. En esta concepción se asumía que, dado que el balance de poder es algo inevitable, la política de contención y de un pro-activo *engagement* sería la mejor estrategia para –valga la redundancia– contener potenciales adversarios<sup>14</sup>. La otra cara de esta política fue el *enlargement*, es decir, la ampliación de los espacios y sistemas democráticos. Se asumía que a mayor democracia, más estabilidad.

La administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de los organismos tradicionales (llámense OTAN, o Naciones Unidas) sino que mediante alianzas que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre. El cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad: “las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de la ONU] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las miserables falencias de las Naciones Unidas”<sup>15</sup>.

*Guerra Preventiva.* Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. El origen del concepto se remonta a 1990 cuando en los pasillos de la Casa Blanca circuló un documento que causó un áspero debate intelectual y político. En el trabajo

<sup>13</sup> Madeleine Albright, op cit.

<sup>14</sup> Al respecto ver Benjamin Schwarz “Why America Thinks It Has to Run the World,” *The Atlantic Monthly*, Junio, 1996.

<sup>15</sup> Ricard Perle, “Gracias a Dios por la muerte de la ONU,” *The Guardian*, marzo 2003. (reproducido por La Tercera, 23 de marzo, 2003).

firmado por los asesores de Bush (padre) Paul Wolfowitz y Dick Cheney se sostenía que dado el colapso de la Unión Soviética, le correspondía a Estados Unidos asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales. En el documento se le restaba importancia al rol de los organismos internacionales en la prevención de conflictos. El triunfo de Bill Clinton en 1992 marginalizó a aquel sector, incentivando una política basada en los tradicionales conceptos de contención y fortalecimiento de la cooperación internacional para la minimización de los conflictos internacionales.

El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un más reciente artículo anunciaba que “la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”<sup>16</sup>. Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiamos”. Esto significó abandonar el esquema de prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

El Secretario de Defensa delineó una política de seis pasos. “Primero proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo... será suficientemente remoto... para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EE.UU.; sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”.

Las anteriores ideas son similares a las que se plantean en la nueva doctrina de seguridad, publicado en septiembre del 2002 y que establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado en el documento es que “Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes

---

<sup>16</sup> Donald Rumsfeld, “Transforming the Military” *Foreign Affairs* mayo-junio 2002, pp. 20-32.

antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

El aspecto medular está fundado en la acción preventiva de destruir las amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de auto defensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. “Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna”.

La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en el eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. Esto es claro en el caso del terrorismo, sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. Más aún, en la lucha contra del terrorismo la condición de éxito es la acción mancomunada de las democracias y los Estados que actúan en el orden internacional para aislar y evitar el accionar terrorista.

El documento de la administración Bush reafirma la perspectiva de la acción preventiva, en la línea ya anunciada por el Secretario Rumsfeld. “Mientras mayor sea la amenaza mayor es el riesgo de inacción y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incertidumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo...Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario”.

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional. Primero, la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global. Segundo, esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EE.UU. Tercero, la nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad a ser construida o reafirmada. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles. Finalmente, aquella estrategia de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ver La Tercera, 9 de Mayo, 2003, página 11.

## **ESTADOS UNIDOS – AMÉRICA LATINA: ENTRE EL GARROTE Y LA ZANAHORIA**

¿Cuáles han sido los efectos inmediatos de esta nueva política estadounidense en América Latina? Existen dos tendencias importantes de destacar: la prioridad de América Latina se redujo y la agenda hemisférica se securitiza.

### **América Latina (nuevamente) no es prioritaria**

En la historia de los Estados Unidos, América Latina pocas veces ha sido una prioridad y cuando lo ha sido, las principales razones para aquella preocupación han sido temas de seguridad y acceso a recursos naturales o a puntos estratégicos del continente. Tal como Skidmore y Smith lo indican, a partir de 1945 las distintas administraciones norteamericanas priorizan su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales para atender dichas regiones. Aquella indiferencia hacia el sur se ha roto cuando algún interés estratégico de Estados Unidos se veía amenazado (la amenaza soviética, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano en la región se veía afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá)<sup>18</sup>.

Desde un punto de vista económico tampoco la región se ha constituido en un área de relevancia para Estados Unidos. Por ejemplo, los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir su dinero más en Europa o Asia y menos en América Latina y África<sup>19</sup>. En términos de intercambio comercial sucede algo similar con la sola excepción de México, con el cual se suscribió un tratado de comercio (NAFTA). La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper con la mencionada tendencia. Sin embargo, factores domésticos relacionados con la existencia de grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio y con la crisis económica a partir de 1998-99 han hecho dilatar tal iniciativa.

Así y remarcando una tendencia histórica, en la nueva estrategia de seguridad nacional América Latina no es una prioridad esencial. De hecho, América Latina

---

<sup>18</sup> Ver Thomas Skidmore y Peter Smith, op cit., y Lars Schoultz, *National Security and U.S. Policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987 y *Beneath the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el año 1998 el grueso de las inversiones en el extranjero tuvo por destino Europa, Asia y Canadá (US\$ 87 mil millones) mientras América Latina y África sumaban (US\$ 30 mil millones). Ver Departamento de Comercio. *U.S. Direct Investment Abroad*. Washington DC, 1990-1998.

ocupa sólo tres párrafos en el documento de seguridad nacional. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles, con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo dedicado a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad<sup>20</sup>.

## Securitización y condicionamiento de la agenda Inter-americana

Desde el punto de vista de definiciones de política, tres son los ámbitos de preocupación estadounidense sobre la región: (a) priorización de temas vinculados a seguridad, y específicamente los temas vinculados al terrorismo, (b) condicionamiento de la ayuda financiera de Estados Unidos a los países del tercer mundo de acuerdo al cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional y (c) la resolución del conflicto en Colombia mediante el apoyo militar al gobierno de Colombia<sup>21</sup>.

Vale la pena hacer notar dos elementos de la estrategia Bush: primero, la vinculación entre terrorismo y el conflicto colombiano y, segundo, el condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad de Estados Unidos. Respecto del primer punto, una vez que se produjo el atentado terrorista contra las Torres Gemelas, Estados Unidos decidió reclasificar el conflicto en Colombia desde considerarlo como una guerra contra el “narcotráfico” y la “guerrilla” a uno contra el terrorismo. El cambio en la “tipología” ha tenido dos consecuencias directas: primero, dado que se trata de un conflicto contra el terrorismo, se han incrementado las opciones de apoyar financieramente a Colombia en su esfuerzo militar, y segundo, en los ojos de Estados Unidos en la práctica se eliminan las posibilidades de cualquier autoridad colombiana para iniciar un diálogo con grupos que ahora son considerados “terroristas”. Con el terrorismo no se negocia.

Un segundo elemento es el condicionamiento de la agenda estadounidense a temas de seguridad. Observemos algunos ejemplos. A mediados del 2002, la administración

<sup>20</sup> Michael Shifter, “A Shaken Agenda. Bush and Latin America” *Current History*, Febrero, 2002.

<sup>21</sup> Ver: *Washington File*, “Transcript: Bush Offers More Development Money, Expect Results” (US Dept. of State, 14 de marzo, 2002); *Washington File*, “Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas” (US Dept of State, 11 Marzo, 2002); *Washington File*, “Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US priority” (US Dept of State, 13 Marzo, 2002); *Washington File* “State Dept Official Previews President Bush’s Trip to Latin America” (US Dept of State 12 Marzo, 2002).

Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región de acuerdo al comportamiento que los gobiernos tendrían respecto de la firma del acuerdo sobre el Tribunal Internacional. Estados Unidos demandó que los países firmantes de tal acuerdo debieran asegurar la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte. En caso contrario, dichos países sufrirían las consecuencias de perder ayuda militar. Colombia fue el primer país en indicar que dicha nación no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante la Corte Penal Internacional a las tropas estadounidenses emplazadas en Colombia. En la reunión con Bush, Uribe indicó que un acuerdo que esas dos naciones firmaron en 1962 garantizaría la protección de soldados estadounidenses en suelo colombiano<sup>22</sup>.

El seguimiento de los pronunciamientos de la administración Bush sobre América Latina desde mediados del año 2002 demuestran que dicho gobierno ha mantenido una política consistente con sus previas definiciones al: (a) colocar como principal tema multilateral y bilateral cuestiones vinculadas a tráfico de drogas y terrorismo, (b) enfatizar la necesidad de acabar militarmente con la insurgencia, (c) apoyar candidatos presidenciales o gobiernos que no afectarían los intereses norteamericanos (Brasil, Perú) y criticar a los que sí lo harían (Bolivia), (d) mantener una postura crítica sobre la situación de Cuba, pese a que el Congreso está aprobando acuerdos para la reanudación de relaciones comerciales y de ayuda humanitaria, y (e) En el plano de las relaciones comerciales, esperar a que el Congreso apruebe el *Fast track* para anunciar potenciales acuerdos con la región.

En un hecho que ha sido menos publicitado, en noviembre del 2002, Estados Unidos aprobó la elegibilidad de Perú y Ecuador para ingresar productos de la región andina con arancel cero. Anticipándose incluso a las negociaciones comerciales que dicha potencia está llevando con Chile, Estados Unidos decidió premiar los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas. Aquello quedó ratificado en ley de preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ETPDEA) del 1° de noviembre del 2002.

Donde el condicionamiento de la agenda a los temas de seguridad se ha hecho más explícito ha sido con ocasión de la guerra con Irak. La reacción de Estados Unidos frente al comportamiento latinoamericano ha sido de “premiar” aquellos países que han mostrado su solidaridad con la administración Bush y “castigar” diplomáticamente aquellos que no lo han hecho. Una revisión a las declaraciones oficiales del gobierno estadounidense en torno al conflicto de Irak y las posteriores decisiones multilaterales nos permite comprobar aquella tendencia (Tabla N° 1).

<sup>22</sup> Ver: *The New York Times*, 18 de Agosto y 23 de Septiembre, 2002.

Tabla N°1

PRINCIPALES DECLARACIONES DEL GOBIERNO DE BUSH EN TORNO A AMÉRICA LATINA.  
Enero-Abril 2002

Fecha	Temas/País	Actor/Declaración
03/01/03	Irak – Chile	O. Reich: “Nos importa la opinión de Chile. No hemos venido a presionar” (visita al Presidente Lagos).
20/01/03	Empresas - Venezuela	Embajador: Existe preocupación y decepción por decisión de gobierno de allanar depósitos de Coca-Cola.
08/02/03	Drogas - Colombia	Bush: “Condenamos el ataque terrorista y oramos por las víctimas”.
26/02/03	Política - Venezuela	Oficial: gobierno de EEUU lamenta atentados pero últimos pronunciamientos de Chávez contribuyeron a generar clima de confrontación.
19/03/03	Derechos Humanos - Cuba	Dept. Estado: Denuncia trato de gobierno cubano contra opositores.
23/03/03	Irak – Chile	Embajador: “Habría sido mejor que hubiéramos coincidido EEUU y Chile [sobre Irak]”.
26/03/03	Terrorismo – Cono Sur	Oficial: Gobierno de EEUU complacido por cooperación de seguridad en triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil.
27/03/03	Comercio - Chile	Oficial: Gobierno de EEUU decide separar paquete de aprobación de Singapur y Chile.
03/04/03	Drogas - Colombia	Dept. Estado: gobierno solicitó al Congreso autoridad para ampliar ayuda a Colombia en lucha contra terrorismo y narcotráfico.
10/04/03	Irak – México	Bush: En EEUU “hay una decepción” por la actitud de México en relación a Irak.
11/04/03	Irak – Chile	R. Zoellick: EEUU están “decepcionados” con Chile por negativa a apoyarlo en Irak. Negociaciones de comercio seguirán.
14/04/03	Drogas – Región Andina	Dept. Estado: Gobierno de EEUU felicitó a Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá en lucha contra drogas.
25/04/03	Irak – Chile	C. Powell: La actitud chilena ha sido recibida “como una gran desilusión”.
28/04/03	Irak – Chile	C. Powell: Estamos dispuestos a mirar el futuro de la relación con Chile.
28/04/03	Justicia – A. Latina	J. Aschcroft: La secretaria de Justicia ha apoyado imperio de la Ley en América Latina.
30/04/03	Política – A. Latina	C. Powell: Gobiernos de la región deben cumplir sus promesas.

Fuente: FLACSO-Chile. Banco de Datos de política exterior. Basado en informaciones de prensa.

En el caso chileno dicha tendencia se mostró con claridad cuando las autoridades estadounidenses indicaron su “decepción” por la actitud Chilena de apoyar las resoluciones de Naciones Unidas frente a Irak. Pese a que se ha dado por superado el *impasse* con el gobierno chileno, la administración Bush dejó en claro que le hubiese gustado otra actitud de parte del gobierno de Chile. De hecho, el Congreso estadounidense separó las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile y Singapur, que originalmente debieron aprobarse simultáneamente<sup>23</sup>.

En el caso mexicano, la presión se hizo evidente al dilatar las negociaciones sobre el tema de migraciones y un enfriamiento del diálogo con las autoridades mexicanas<sup>24</sup>. En el caso argentino, la “decepción” se hizo evidente cuando dicho país decidió abstenerse en la votación de las Naciones Unidas por violaciones a los derechos humanos en Cuba.

En tanto, para aquellos que han apoyado su agenda de seguridad la reacción ha sido otra. En el caso colombiano –uno de los primeros países en apoyar la guerra contra Irak– la administración Bush se comprometió a un nuevo paquete de ayuda económica/militar para enfrentar el conflicto con la guerrilla. En el caso de los países centroamericanos –algunos de los cuales apoyaron la guerra– el presidente Bush recibió a los presidentes de las cinco naciones de dicha región y se comprometió a la firma de un tratado de libre comercio de aquí a fines de año.

## **AMÉRICA LATINA – ESTADOS UNIDOS: FRAGMENTACIÓN Y AUDIENCIAS DOMÉSTICAS**

Dos fenómenos caracterizan las respuestas desde la región hacia la política estadounidense: fragmentación y mayor importancia de la audiencia doméstica en el tipo de respuestas que los gobiernos latinoamericanos están gestando.

### **Respuestas fragmentadas**

La revisión de las respuestas de la región frente a la decisión de Estados Unidos de intervenir en Irak muestran con particular claridad la fragmentación que vive la región frente a la política estadounidense. La Tabla 2 muestra las declaraciones oficiales de los gobiernos de la región una vez que Estados Unidos decide atacar Irak. De 17 países latinoamericanos analizados, en 7 casos se aprobó explícitamente la acción militar encabezada por Estados Unidos. En tanto, otros

<sup>23</sup> Ver, *El Mercurio*, 31 de Marzo, 2003.

<sup>24</sup> Ver: “Latin America and the United States. The Distance of neighbours”. *The Economist*, 17 de abril, 2003.

7 gobiernos “lamentaron” o bien “rechazaron” el inicio del conflicto. Finalmente, otros tres gobiernos han sostenido posturas más ambiguas sobre el tema.

Tabla N°2

## POSICIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS FRENTE AL ATAQUE CONTRA IRAK

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				v
Bolivia	v			
Brasil				v
Chile			v	
Colombia	v			
Costa Rica	v			
Cuba				v
Ecuador		v		
El Salvador	v			
Honduras	v			
México			v	
Nicaragua	v			
Panamá	v			
Perú			v	
Rep. Dominicana	v			
Uruguay		v		
Venezuela				v

*Fuente:* FLACSO-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.

Ahora bien, ¿por qué esta diversidad de respuestas? la primera determinante se vincula a los intereses que vinculan las distintas regiones con Estados Unidos. Por ejemplo, Colombia y Bolivia mantienen un claro interés en recibir el apoyo estadounidense en su guerra contra el narcotráfico. Los gobiernos de los países centroamericanos se han mostrado interesados en firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y también tienen intereses en el proceso de certificación que cada año la potencia del norte hace en el mundo. De esta forma, la acción colectiva de los países de la región se ve seriamente dificultada por la especificidad de los problemas subregionales y los intereses diversos entre algunos países de la región y Estados Unidos.

Adicionalmente existen diferencias dentro de la región sobre la mejor estrategia para enfrentar la política estadounidense. Mientras algunos países sostienen que se deberían privilegiar mecanismos multilaterales hemisféricos para la resolución de conflictos, otros plantean la necesidad de fortalecer instancias subregionales, mientras algunos simplemente han planteado un relacionamiento directo con la primera potencia mundial.

Un tercer factor que contribuye a la fragmentación de respuestas regionales se refiere a la crisis de gobernabilidad en la región<sup>25</sup>. Países como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela enfrentan persistentes problemas de gobernabilidad interna que contribuyen a debilitar su posición en el concierto internacional. En primer término, las autoridades políticas deben focalizarse en resolver agudos conflictos políticos y/o sociales internos, disminuyendo su atención a problemas multilaterales.

La inmediatez de los conflictos internos hace menos relevantes los temas de la agenda global, pese a que dicha agenda global tiene un fuerte impacto en lo local. En segundo lugar, la necesidad de estos países de obtener ayuda desde el norte los hace –hasta cierto punto– depender en mayor medida de los condicionamientos impuestos desde el norte. Hasta el día de hoy, la excepción a la regla ha sido Venezuela que, por ser productor de petróleo, ha manifestado un mayor margen de maniobra que el resto de los países de la región en crisis. Sin embargo, el control por parte de Estados Unidos de las reservas de petróleo de Irak eventualmente alterarán el balance de poder entre la primera potencia mundial y los países de la organización de países productores de petróleo.

## **Democracias y audiencias domésticas**

En un sistema democrático existen mayores posibilidades para que diversos grupos de la sociedad presionen a sus gobiernos en temas que les conciernen. La guerra de Irak fue un interesante test para aquel argumento. En diversos países observamos que los gobernantes debieron enfrentar presiones domésticas antes, durante y después de haber tomado decisiones vinculadas a su apoyo/rechazo a la guerra de Irak. Por ejemplo, en Costa Rica el gobierno y su ministro de relaciones exteriores debió enfrentar serias críticas de la oposición por el apoyo que dicho gobierno dio a Estados Unidos. En ese país, la postura del gobierno de turno sirvió para que la oposición se unificara en torno a un tema de política exterior sensible en un país que tradicionalmente había declarado su neutralidad en conflictos internacionales. En Uruguay, la postura ambivalente del gobierno también causó tensiones políticas internas. En Chile, el gobierno decidió establecer una comunicación fluida con la totalidad del espectro político nacional representado en el Congreso a fin de legitimizar sus acciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El mayoritario rechazo de la opinión pública latinoamericana a la intervención de Estados

<sup>25</sup> Sobre los problemas de gobernabilidad regional, ver Francisco Rojas Aravena “Incertidumbre e Inestabilidad en Sur América”, *Anuario CIP*, España, 2003 y Klaus Bodemer, *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Unidos en Irak, unido a la experiencia latinoamericana de intervencionismo norteamericano en la región y las movilizaciones ciudadanas pro-paz hasta cierto punto han afectado las decisiones de algunos gobiernos de la región<sup>26</sup>.

## ESCENARIOS FUTUROS

Estados Unidos ha otorgado históricamente una baja prioridad a la región y cuando ha existido alguna preocupación, han sido las cuestiones económicas y de seguridad las que han dominado la agenda estadounidense. En la administración Bush parece existir gran incertidumbre sobre qué sucederá en la región. Por una parte se enfatiza la relevancia de robustecer el libre comercio y la democracia<sup>27</sup>; pero al mismo tiempo sus principales acciones de política se vinculan directamente con sus intereses estratégicos y de seguridad<sup>28</sup>. Adicionalmente, el triunfo militar rápido en Irak parece reducir la tolerancia de los tomadores de decisión en Estados Unidos para la búsqueda de soluciones diplomáticas a conflictos emergentes. La eficiencia del triunfo militar parece reemplazar al trabajo más arduo y lento en el campo diplomático.

En el corto plazo, es factible que la dinámica doméstica en Estados Unidos haga más lento de lo esperado el proceso de aprobación de acuerdos comerciales. Adicionalmente, es esperable que se intensifique la agenda de seguridad, particularmente en lo concerniente al narcotráfico y terrorismo<sup>29</sup>. Si en otras regiones del mundo –incluyendo el Medio Oriente e Irak– los procesos de pacificación se complican, es factible que la administración Bush quiera conseguir algún “éxito” diplomático y/o militar antes que termine su gobierno, lo que incrementaría su interés por la resolución del conflicto en Colombia.

Desde el punto de vista de América Latina, las respuestas frente a la política estadounidense han sido fragmentarias y carentes de contenido político. Se

<sup>26</sup> Ver artículo de Rodrigo Araya en este mismo volumen.

<sup>27</sup> Ver Robert Zoellick, “Comerciar en Libertad”, *Foreign Affairs* en español, vol. 3, número 1, 2003.

<sup>28</sup> Ejemplos de esta visión, además de los ya mencionados, son los casos de Venezuela donde Estados Unidos tuvo una postura ambigua respecto al intento golpista contra el presidente Chávez, y el condicionamiento económico para el caso de Argentina, pese a la seria crisis que enfrentó dicho país en el período 2001-2002. Un reciente artículo que analiza al caso venezolano es, Michael Shifter, “Venezuela fuera del radar”, *Foreign Affairs* (en español), Vol. 3, número 2, 2003.

<sup>29</sup> Además del incremento de ayuda económica militar para Colombia ya mencionada el artículo, en Perú se ha producido un fuerte incremento de la cantidad de autorizaciones de oficiales estadounidenses para realizar entrenamientos y planteamiento en dicho país. Ver *Boletín En la Mira* (IDL-Perú), Número 3, Abril, 2003.

evidencia una clara falta de liderazgo de los principales países de la región (i.e. Argentina, Brasil, Chile, México) para articular una respuesta concertada hacia la política estadounidense y plantear una agenda alternativa en las relaciones interamericanas. Foros regionales como MERCOSUR y el Grupo de Río no han coordinado una agenda de trabajo que enfrente temas de gobernabilidad y que expliciten una respuesta a la política estadounidense.

En el corto plazo, América Latina mantendrá bajos niveles de crecimiento económico, lo que ciertamente agravará conflictos de gobernabilidad en diversos países incluyendo a Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, y Venezuela. La falta de liderazgo actual hará que los gobiernos se embarquen en diálogos bilaterales con la principal potencia del mundo, esperanzados en obtener algún beneficio “especial” de parte de Estados Unidos. La experiencia histórica demuestra que las naciones débiles se ven más beneficiadas cuando actúan concertadamente que cuando “negocian” con una potencia de acción unilateral.

Otra tendencia importante de destacar es la de utilizar la diplomacia *ad hoc* para la resolución de conflictos hemisféricos. De hecho, algunos países han solicitado la realización de una “Cumbre Extraordinaria de Presidentes de las Américas” en el segundo semestre del 2003 para analizar la seguridad hemisférica y evaluar el estado de las relaciones inter-americanas. Dado que las cumbres dependen en gran medida de la energía y voluntad política de las partes, el seguimiento de los acuerdos alcanzados en este tipo de iniciativas es dificultoso. Adicionalmente, la diplomacia *ad hoc* debilita el entramado institucional hemisférico existente y que debería ser el llamado a ser el espacio de debate de cuestiones atinentes al multilateralismo.

¿Qué sería deseable que ocurriera en la región? En el plano de lo deseable, se requiere hacer uso de los espacios de concertación regional para desarrollar una agenda amplia de cooperación en temas vinculados al desarrollo económico, social y político. Para ello se requiere que países claves de la región asuman un liderazgo claro, más aún cuando los urgentes problemas regionales requieren respuestas cooperativas. Temas vinculados al narcotráfico, la delincuencia internacional, migraciones transfronterizas, lavado de dinero, terrorismo, comercio, degradación del medio ambiente, y problemas sociales internos están íntimamente ligados y requieren respuestas multidimensionales.

En el plano de lo posible, sería más viable en el corto plazo que se produjese un liderazgo subregional para enfrentar agenda específicas de cooperación. La acción de países como México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile es fundamental para establecer agendas de cooperación multidimensionales que involucren áreas interrelacionadas como la promoción del desarrollo, la

profundización de las instituciones democráticas y la resolución pacífica de controversias internas y externas.

El actual contexto económico mundial deja pocas esperanzas de recuperación económica en el corto y mediano plazo. Para que la región pueda resolver de manera sostenible los problemas de desigualdad y pobreza requiere una tasa de crecimiento superior al 4 ó 5% anual, cuestión que está lejos de ser alcanzada en el corto plazo. En un marco de inestabilidad económica, crisis de representatividad de los partidos políticos, y baja densidad institucional para hacer frente a crecientes conflictos sociales, la región requiere fortalecer los mecanismos de diálogo multilateral a fin de establecer un diálogo más equilibrado entre los gobiernos de la región y los países desarrollados y los organismos multilaterales.

El período 2000-2010 corre el riesgo de convertirse en una nueva década perdida para la región y la actual coyuntura internacional en nada favorece que aquello no sea así. Con ello, el peligro de tensiones y crisis se verá agravado. El patio trasero estará convulsionado y con poca atención por parte de la potencia del norte.