

# *Bajo la Mirada del Halcón*

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes  
*Editor*



FLACSO-Chile

© 2004, Fuentes, Claudio, editor.  
Inscripción N° 141.490, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

327 Fuentes, Claudio, ed.  
F954 Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos -  
América Latina post 11/09/2001. Santiago, Chile,  
FLACSO-Chile, 2004.  
260 p. Serie Libros FLACSO-Chile.  
ISBN: 956-205-1491-9

RELACIONES INTERNACIONALES / POLÍTICA EXTERIOR  
/ MULTILATERALISMO / POLÍTICA DE SEGURIDAD /  
AMÉRICA LATINA / AMÉRICA CENTRAL / CARIBE /  
ESTADOS UNIDOS

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Esta publicación es posible gracias al aporte de  
Open Society Institute.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

© Fotografía portada: Juan Aguirre Castro, [jeac616@esfera.cl](mailto:jeac616@esfera.cl)  
Diseño portada y Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*

Se terminó de imprimir esta  
PRIMERA EDICIÓN,  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en agosto de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

*Francisco Rojas Aravena*

9

## ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

*Claudio Fuentes*

19

Multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de Septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

*David R. Mares*

51

## VISIONES SUBREGIONALES

Estados Unidos y los países del MERCOSUR después del 11 de Septiembre

*Ignacio Labaqui*

65

Los países andinos y los Estados Unidos en la primera década del milenio

*Fernando Bustamante*

93

La región Centroamericana

*Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero*

135

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	167
---	-----

## MIRADAS NACIONALES

México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre <i>Raúl Benítez Manaut</i>	191
---	-----

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia <i>Antonio Aranibar</i>	205
--	-----

El caso colombiano <i>Fernando Cepeda</i>	221
--	-----

Impactos de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	229
--	-----

## CONCLUSIONES

Paradojas de la hegemonía <i>Claudio Fuentes</i>	243
---	-----

ACERCA DE LOS AUTORES	257
-----------------------	-----

*Estados Unidos y el nuevo  
contexto global*

# Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

CLAUDIO FUENTES

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se explican los principales factores que definen de política exterior estadounidense. Se sostiene que tradicionalmente dicha política ha estado marcada por tres variables: el contexto de relaciones de poder a nivel global, las transformaciones en las fuentes de poder, y la política doméstica. La comprensión de estos tres aspectos permite entender la política exterior de George W. Bush y los cambios operados en tal política en los últimos años. Al destacar los principios fundantes de su política internacional se analizan la re-jerarquización de prioridades, el unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y la prevención de conflictos vía acciones preventivas, particularmente ante estados que amenazan el sistema internacional (*rogue states*).

En relación al énfasis de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, se observa una acentuación de temas vinculados a seguridad, un mayor condicionamiento de sus políticas a los intereses de seguridad predominantes en la actualidad, y el interés de equilibrar la balanza comercial vía el establecimiento de acuerdos bilaterales o subregionales.

Finalmente, se estima que un eventual cambio de administración podría tener un efecto importante en las principales definiciones de política global, no así en términos de la relación particular de Estados Unidos con la región por cuanto ella es marginal para la primera potencia mundial con las excepciones de México, Colombia, Brasil y Cuba.

Otro hecho significativo es que decisiones importantes como el presupuesto y la definición de prioridades de ayuda para el desarrollo no pasan por la Casa Blanca, sino por el Congreso. En la medida en que se mantenga una mayoría republicana en el Congreso para el período

2006-2010, es difícil observar cambios significativos en las principales orientaciones que hoy están operando en la relación entre Estados Unidos y América Latina.

## 1. FACTORES QUE EXPLICAN LAS DEFINICIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Para entender la política exterior de Estados Unidos se deben tener en cuenta tres elementos: primero, los cambios ocurridos en términos de la distribución de poder entre las grandes potencias durante el siglo XX; segundo, las transformaciones en las fuentes de poder que, en gran medida, dependen de los cambios tecnológicos de reciente data y que han afectado las relaciones internacionales; tercero, las determinantes domésticas que son esenciales para comprender las definiciones de política exterior estadounidense. En esta primera parte describiremos aquellas tres cuestiones.

### a. *Distribución de poder: unipolarismo militar, multipolarismo económico*

El colapso de la Unión Soviética hizo más evidente que nunca la preeminencia de militar de Estados Unidos en el mundo. Aunque muchos autores discuten si el mundo que vivimos hoy es realmente unipolar, Joseph Nye (2002) es uno de los intelectuales que describe de mejor manera la situación actual. Nye sostiene que el actual esquema de distribución de poder entre los estados en el sistema internacional considera tres niveles: en el primer nivel se encuentra una de las más obvias fuentes de poder, *el factor militar*, donde evidentemente se observa un unipolarismo estratégico bajo el liderazgo de Estados Unidos. Dicha potencia posee no sólo el gasto militar más alto del mundo, sino que además el ejército profesionalizado más extenso y el desarrollo tecnológico militar más avanzado del mundo (Cuadro 1). En esta dimensión, conviene destacar la evolución que ha experimentado el sistema de poder internacional. Hasta la Segunda Guerra Mundial un elemento crucial para los estados más poderosos lo constituyó la capacidad de los estados de enlistar ciudadanos en su esfuerzo militar y en la capacidad del propio país de recolectar recursos para la guerra (impuestos).

Hacia fines del siglo XIX comenzó a generarse una importante transformación en los sistemas militares, observándose una profesionaliza-

ción de los mismos. Al mismo tiempo, se observó que los estados destinaron recursos específicos para hacer más eficiente la burocracia estatal, lo que implicó también una atención mayor en la eficiencia de sus propios ejércitos.

Un elemento crucial que marcó el fin de la Segunda Guerra Mundial fue la capacidad de los estados de desarrollar tecnología nuclear. Aquello sigue siendo una fuente de poder para las grandes potencias, dado que en primer lugar habla de una capacidad específica de destrucción sobre otro estado, pero al mismo tiempo, implica un desarrollo científico y tecnológico de primer orden. Lo mismo se aplica hoy para estados con capacidades de desarrollar armas químicas y biológicas.

Desde el punto de vista de las relaciones inter-estatales, se observa particularmente después de la Segunda Guerra Mundial el avance de un sistema de reglas internacionales que crecientemente han restringido las opciones de conflicto. En la medida en que dicho sistema de reglas ha sido crecientemente aceptado por los países, éstos enfrentan mayores costos políticos y/o morales de iniciar un conflicto. No es casualidad que se haya producido una disminución del nivel de conflictividad interestatal en el último siglo.

Con la consolidación de los estados nacionales y el desarrollo económico post-industrial, se observó un giro en la fundación del poder de los estados desde lo estrictamente militar y de la capacidad de conquista de los estados, hacia factores económicos que veremos a continuación.

En efecto, un segundo nivel se refiere a la distribución de *poder económico*, donde si bien Estados Unidos también se ha convertido en un líder global, dicho liderazgo es compartido con potencias como Japón, Alemania, Francia y Gran Bretaña. Varios elementos son relevantes en esta dimensión. A juicio de Nye y Keohane (1971), la gran transformación del siglo XX en cuanto a la evaluación de los recursos de poder entre las naciones, ha sido el cambio en la preeminencia desde lo estrictamente militar hacia factores de tipo económico. En primer lugar, pese a que Estados Unidos observó un declive económico a fines de la década de los 70s y hasta fines de los 80s, dicha potencia pudo reposicionarse para ser hoy la principal fuente de avance tecnológico en el mundo. En segundo lugar, Estados Unidos durante el siglo XX mantuvo un comportamiento relativamente estable en cuanto a que su actividad económica representaba aproximadamente el 25 por ciento del producto económico mundial. El Producto Interno Bruto de Estados Unidos debería tender a declinar levemente en los próximos 25

años, en la medida en que China e India han mostrado niveles de crecimiento económico constantes y relativamente altos. En tercer lugar, se observa una alta homogeneidad en términos de capacidad económica, niveles de vida y acceso a altos niveles de tecnología en la triada Estados Unidos-Japón-Unión Europea y una marcada desigualdad entre dicha triada y el resto de las potencias (Rusia, China e India).

Existe una tercera dimensión de poder, que se refiere a las *relaciones transnacionales de poder entre actores no estatales*. Es esta dimensión la más compleja y quizás menos explorada. Nos referimos a una serie de actores del sistema internacional que responden a intereses específicos y que tienen la capacidad de interactuar e influir en el sistema internacional en forma positiva o negativa. En la medida en que aumenta la interdependencia entre las naciones, dichos actores se benefician de las interacciones, pudiendo afectar al conjunto de la humanidad. Esta dimensión incluye a sectores financieros, grupos terroristas, *hackers*, delincuencia internacional organizada, e incluso comunidades científicas que pueden afectar al conjunto del sistema internacional. Se trata de una dimensión de poder no estatal que no se regula por las tradicionales interpretaciones estado-céntricas, pero que al mismo tiempo afecta dichas relaciones.

El conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética hizo que la atención primaria del análisis de poder se centrara en torno a la dimensión militar, y dentro de ello, al ámbito específico del desarrollo nuclear de ambas potencias. El colapso de la Unión Soviética puso en evidencia con mayor fuerza otras dimensiones de poder.

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE PODER**

	EEUU	Japón	Alemania	Francia	G. Bretaña	Rusia	China	India
<b>Indicadores</b>								
Territorio (miles km <sup>2</sup> )	9.269	378	357	547	245	17.075	9.597	3.288
Población (millones)	276	127	83	59	60	146	1.262	1.024
<b>Poder Económico</b>								
GDP per capita	33.900	23.400	22.700	23.300	21.800	4.200	3.800	1.800
<b>Prod. Manufacturas (miles de mill 1996)</b>								
	1.344	1.117	556	290	214	si.	309	63
<b>Exportación high-tec (miles de mill 1997)</b>								
	637	420	112	69	96	87	183	32
<b>Computadores (por mill habitantes)</b>								
	570.5	286.9	297	221.8	302.5	37.4	12.2	3.3
<b>Poder Militar</b>								
<b>Ojivas nucleares (1999)</b>								
	12.070	0	0	450	192	22.500	>40	85-90
<b>Gasto militar (miles mill 1999)</b>								
	288.8	41.1	24.7	29.5	34.6	31	12.6	10.7
<b>Personal militar</b>								
	1.3 mill	236.000	332.800	317.300	212.400	1 mill	2.5 mill	1 mill

Fuente: Cuadro extractado de Joseph Nye (2002, p. 37).

*b. Cambio en las fuentes de poder*

Como se detalló anteriormente, se ha observado un cambio en el análisis de los factores de poder entre las grandes potencias. Hasta el siglo XIX se consideraban elementos básicos como son la población, la extensión territorial y los recursos naturales existentes en dicho territorio y la capacidad del estado de extraer recursos de la población para financiar el esfuerzo de la guerra.

Posteriormente, se han agregado nuevas dimensiones, como la capacidad de los estados de desarrollar una infraestructura para movilizar recursos humanos a través del país, el grado de industrialización, y el desarrollo de la ciencia y tecnología. Las expresiones más concretas de esta última dimensión son el desarrollo de productos de alta tecnología, el mantenimiento y promoción de programas espaciales, y los estudios vinculados a la genética. Varias constataciones es posible de hacer a partir de la interrelación de aquellas dimensiones de poder:

Primero, *se observa una transformación demográfica significativa*. Los cambios demográficos en los próximos 40 años afectarán de modo significativo las relaciones interestatales. Si en 1950 el conjunto de la población de Europa y Rusia representaba el 22 por ciento del total mundial, en el año 2050 ese porcentaje se reducirá a un 7.5 por ciento. Las estimaciones de crecimiento demográfico para el 2020 hablan de una población mundial de 7.8 billones, la cual se distribuirá del siguiente modo: 56 por ciento en Asia, 16 por ciento en África, 13 por ciento en América, 7 por ciento en Europa del este y Rusia, 5 por ciento en Europa occidental, y 3 por ciento en medio oriente. Individualmente, China concentrará el 19 por ciento, India el 17 por ciento, y Estados Unidos el 4 por ciento (CIA 2001).

Segundo, *se observa una nueva ola de desigualdades entre países desarrollados y subdesarrollados*. El proceso de desarrollo económico capitalista generó una primera diferenciación significativa entre países desarrollados y subdesarrollados a comienzos del siglo XX (Nye, 2002). En las tres últimas décadas se ha incrementado la brecha entre países desarrollados y aquellos que no lo son (UNDP, 2003). Entre 1870 y 1913 la diferencia en el ingreso entre el 20 por ciento más rico de la población de los países más ricos y más pobres se incrementó de 7:1 a 11:1. Dicha diferencia era de 30:1 en 1960 y de 74:1 en 1997.

Esta desigualdad afecta el sistema internacional de varias maneras. En primer lugar, se han incrementado las presiones migracionales desde países no desarrollados a países que sí lo son. En las últimas tres décadas el flujo migracional mundial se ha incrementado en un 130 por ciento pasando de 80 millones de personas en 1970 a 185 millones en el 2002<sup>1</sup>. En segundo lugar, la masificación de los medios de comunicación ha hecho que estas desigualdades se hagan más visibles a la comunidad internacional. El desarrollo de los medios de comunicación (incluyendo Internet) han permitido una mayor sensibilización de la población sobre las condiciones de vida en distintas partes del mundo y mayores niveles de coordinación de movilizaciones globales que demandan la resolución sistémica del problema de la pobreza. Finalmente, el incremento de la interdependencia económica ha conducido a los países desarrollados a invertir mayores recursos para estabilizar regiones y países que enfrentan crisis fiscales severas y que dado su tamaño en la economía son capaces de generar desequilibrios en las economías internacionales.

Tercero, *existe un conjunto de países políticamente inestables que tienen acceso a armas de destrucción masiva*. El desarrollo de armas de des-

<sup>1</sup> Ver: Estadísticas en GCIR, <http://www.gcir.org>

trucción masiva (nucleares, químicas, bacteriológicas) redefinió el marco de la seguridad internacional a partir de mediados del siglo XX. Por una parte, el concepto de la guerra entre grandes potencias estuvo dominado por doctrinas de contención nuclear. Se llegó a la paradójica situación que la existencia de dos potencias con una alta capacidad de destrucción tendía a asegurar la estabilidad del sistema internacional en la medida en que ambos actores no estaban dispuestos a destruirse mutuamente. Asimismo, se generó una compleja pero efectiva red de resolución de conflictos que neutralizó la posibilidad de una destrucción mutua total. Los conflictos se dieron en áreas marginales del sistema y donde cada potencia tenía asegurada un área de influencia (por ejemplo, Vietnam, Crisis de los misiles en Cuba, Nicaragua).

En forma simultánea, otros países se han incorporado al círculo de los países que cuentan con armas de destrucción masiva. A parte del reciente reconocimiento de Corea del Norte de su capacidad nuclear, los expertos consideran que Israel tiene programas de tipo nuclear, pese a que no hay un reconocimiento oficial de los mismos<sup>2</sup>.

Cuadro 2  
GRANDES PODERES Y LA AMENAZA NUCLEAR

	<b>Estable</b>	<b>Inestable</b>
<b>Democrático</b>	<b>Estados Unidos</b> <b>Francia</b> <b>Israel</b> <b>Gran Bretaña</b> <b>India</b>	Rusia
<b>Autoritario</b>	China	Irak* Irán**, Libia Pakistán Corea del Norte

**En negrita**, países con capacidad militar nuclear.

\*Irak se encuentra en transición política a la fecha.

\*\*En el caso de Irán una comisión de expertos de Naciones Unidas descubrió evidencia de enriquecimiento de uranio en dicho país, material fundamental para el desarrollo de tecnología nuclear<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Al respecto ver, *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/nuke/guide/summary.htm>

<sup>3</sup> Ver: "Alarm Raised Over Quality of Uranium Found in Iran", *The New York Times*, 11 de marzo, 2004.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, los temas cruciales se refieren al control de las ojivas nucleares existentes. Aquello es particularmente importante en Rusia, donde la inestabilidad política y corrupción podrían gatillar situaciones de alto riesgo internacional. La segunda preocupación se refiere al traspaso de tecnología desde países con capacidades nucleares hacia países que tienen pretensiones de desarrollarlas (particularmente Irán y Libia). Finalmente, otro de los temas de preocupación es la transferencia de tecnología para la guerra química y bacteriológica. En el caso de Israel se plantea una situación compleja donde, si bien existe un gobierno cohesionado, el contexto regional la transforman en un país de alta inestabilidad.

Cuarto, *la ingeniería genética abre un nuevo campo de oportunidades y tensiones entre países desarrollados y los que no lo son*. Tradicionalmente, la preparación para la guerra ha sido un motor central para la innovación tecnológica entre las potencias. La carrera espacial y el desarrollo de las comunicaciones en Estados Unidos son quizás los mejores ejemplos de aquella tendencia. Una de las consecuencias inmediatas del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 fue precisamente el explosivo aumento del gasto en defensa y en investigación y desarrollo para el estudio de nuevas soluciones tecnológicas para enfrentar dicha amenaza.

Adicionalmente, en las últimas décadas se abrió un horizonte nuevo de estudios vinculados a la ingeniería genética. Lo anterior comenzó primero a aplicarse en el campo de productos vegetales y animales. En este caso, la manipulación genética ha sido aplicada para mejorar el rendimiento de los productos, su calidad, eliminar el uso de pesticidas, e incluso alterar sabores y la apariencia de los alimentos. Simultáneamente, la biotecnología ha comenzado a ingresar al campo de la manipulación genética humana con el objetivo de entender la evolución humana y resolver problemas de salud.

Los avances científicos en este campo podrían tener importantes consecuencias en las relaciones interestatales, afectar ciclos económicos globales, e incrementar aún más el *gap* entre países desarrollados y no desarrollados. En efecto, los científicos no están de acuerdo en los beneficios que podría tener, por ejemplo, la alimentación genéticamente modificada. De acuerdo a algunos expertos, si bien se podría aumentar la cantidad de alimentos disponible para los más de 800 millones de personas que viven en condiciones precarias, no está claro que la concentración de dicha tecnología en algunas multinacionales podría tener un efecto inmediato en la reducción del hambre en el mundo. Para

estos expertos, la pobreza depende no de la disponibilidad de alimentos, sino de la capacidad de pequeños agricultores en el Tercer Mundo de poder ser competitivos, y aquello en un marco de alta tecnologización de la economía internacional está lejos de ser alcanzado<sup>4</sup>. Para otros estudiosos, la investigación genética es un aporte más al desarrollo y podría generar oportunidades específicas para reducir la pobreza. Se sostiene que los avances científicos del período 1965-1980 fueron determinantes para la reducción de la pobreza en el mundo (Lipton 1999).

Al margen de los beneficios que los avances científicos tengan para la reducción de la pobreza, es esperable que, a) la calidad de vida de las personas que viven en países desarrollados aumente significativamente en los próximos 25 años, lo que impone serios desafíos para el estado de bienestar en dichos países, b) los avances científicos permitan reducir las tasas de mortalidad, incrementándose la población total mundial, y c) los avances tecnológicos en países desarrollados incrementarán la brecha en relación a aquellos que no lo son.

### *c. Determinantes domésticas de política exterior estadounidense*

Pero la política exterior estadounidense no sólo se define a partir de la evaluación de los cambios en el escenario internacional, sino que también depende de factores de política doméstica. En primer lugar, el balance de fuerzas entre el Ejecutivo y Legislativo afecta significativamente la política internacional. En Estados Unidos el Congreso actúa como un contra-balance de poder con el ejecutivo en importantes materias como son la definición del presupuesto, la nominación de puestos claves en el ejecutivo, y decisiones sobre la agenda de política exterior.

<sup>4</sup> Al respecto ver: Devnews Media Center, november 11, 2002, World Bank website.

**Cuadro 3**  
**BALANCE DE PODER EJECUTIVO-LEGISLATIVO**

<b>Ejecutivo</b>	<b>Representantes</b>
01-04 Republicano George W. Bush	03-04 50.8% Republicano 01-02 51.2% Republicano
83-01 Demócrata Clinton	89-00 51.9% Republicano 97-98 52.5% Republicano 95-96 59.3% Demócrata 93-94 61.3% Demócrata
89-93 Republicano George Bush	91-92 59.7% Demócrata 89-90 59.3% Demócrata
81-89 Republicano Ronald Reagan	87-88 58.1% Demócrata 85-86 61.6% Demócrata 83-84 55.6% Demócrata 81-82 61.6% Demócrata
77-81 Demócrata Jimmy Carter	79-80 67.5% Demócrata 77-78 66.8% Demócrata

Fuente: <http://www.house.gov/>

El cambio en el balance de poder doméstico explica el importante vuelco que la política exterior estadounidense tuvo entre 1977 y 1981. Teniendo como precedente el pésimo desempeño de la administración republicana anterior, el gobierno demócrata de Jimmy Carter colocó el tema de los derechos humanos como primera prioridad de su agenda de política exterior. Aquello duró hasta 1981 cuando una nueva administración republicana replanteó nuevamente 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 prioridades en la Casa Blanca. Sin embargo, durante el período republicano (1981-1992) el Congreso sirvió de contra-balance a las decisiones del Ejecutivo. Aquello explica el mantenimiento de las prohibiciones de exportar armas a América Latina y las continuas investigaciones del Congreso respecto de Centroamérica.

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 1993. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el dúo democracia-libre comercio aparecieron con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El pre-

dicamento 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 a la judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental<sup>5</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 Québec (2001).

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 (mayoritaria pero no únicamente a demócratas) 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.

El balance de poder nuevamente cambió en las elecciones de mediados de los 90s, cuando una mayoría republicana en la cámara de representantes bloqueó algunas de las iniciativas del presidente Clinton. La historia se repetía: parecía ser que los votantes preferían un balance de fuerzas entre el Ejecutivo y Legislativo.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Albright, Madeleine (1998). "Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 6, noviembre/diciembre, pp. 50-64; Castañeda, Carlos (2003). "La relación olvidada", *Foreign Affairs*, vol. 3, N° 2.

Sin embargo, en el año 2001 el presidente George W. Bush asumió el poder bajo condiciones excepcionales, teniendo el respaldo republicano en ambas cámaras. Las grandes transformaciones que Bush pudo hacer en Estados Unidos en el período 2001-2004 fue posible gracias a que contó con esta mayoría en el Congreso y aquello es un hecho pocas veces repetido en la historia reciente de ese país. Eso explica que Bush haya podido crear una nueva oficina de seguridad, aumentar el gasto en defensa, aprobar nuevos tratados de libre comercio, y mantener un déficit fiscal significativo.

## 2. ESTADOS UNIDOS EN EL ESCENARIO POST 11/09/2001

La llegada de Bush al poder, a comienzos del 2001, parecía promisoría para las relaciones interamericanas pues los republicanos han favorecido históricamente el libre comercio. Dado que además el peso de la comunidad latina en Estados Unidos había crecido significativamente, 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 las prioridades de dicho gobierno de forma importante. 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, prevención de conflictos vía acciones preventivas, particularmente ante estados que amenazan el sistema internacional (rogue states).

*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 de 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 aparecieron 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 énfasis 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>6</sup>. En este documento se dio 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 de alcances globales.

El acento puesto en temas de seguridad se confirma al analizar el carácter y tipo de ayuda que Estados Unidos está brindando a países en desarrollo. En un reciente estudio de Adam Isacson y Nicole Ball (2003) que analiza la asistencia militar y de seguridad de Estados Unidos a quince países pobres, se demuestra que la ayuda brindada tiende a fortalecer los roles internos de las fuerzas armadas, se ha fortalecido el rol del Departamento de Defensa y de las fuerzas armadas en las decisiones sobre las prioridades de asignación de recursos, se han enfatizado prioridades de corta duración en vez de programas de más larga duración, y se enfatiza la ayuda militar por sobre cuestiones de control democrático y fortalecimiento de capacidades civiles en temas 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 se ha desarrollado 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.

<sup>6</sup> Ver: [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)

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>7</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 (1989-1993) 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 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 de 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>8</sup>.

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contrabalance 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 potencia-

<sup>7</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 (2001) *Modern Latin America*, Oxford University Press, (Capítulo once) y Niall Ferguson (2003) “The True Cost of Hegemony” *The New York Times*, abril 20.

<sup>8</sup> Albright, Madeleine, op cit.

les adversarios<sup>9</sup>. La otra cara de la moneda 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>10</sup>.

La tendencia hacia un mayor unilateralismo estadounidense está relacionado con las aproximaciones políticas domésticas a temas de política exterior. Si observamos, por ejemplo, el comportamiento estadounidense en relación a la firma de acuerdos internacionales, observamos dos tendencias interesantes. En primer término, la mayor parte de acuerdos y convenciones internacionales han sido firmados o ratificados bajo gobiernos demócratas. En segundo término, luego del ascenso de George W. Bush al poder el año 2001, se evidencia la renuncia a varios acuerdos internacionales (Cuadro 4).

<sup>9</sup> Al respecto ver Schwarz, Benjamin (1996) "Why America Thinks It Has to Run the World", *The Atlantic Monthly*, Junio.

<sup>10</sup> Perle, Ricard (2003) "Gracias a Dios por la muerte de la ONU," *The Guardian*, marzo. (reproducido por *La Tercera*, 23 de marzo, 2003).

**Cuadro 4**  
**ESTADOS UNIDOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES**

Año	Convención	Acción positiva	Estatus actual
1972	Tratado de misiles anti-balístico	1972 (firmado) 1972 (ratificado)	2001 renuncia
1972	Convención de armas biológicas Borrador de propuesta	1972 (firmado) 1975 (ratificado)	2001 renuncia
1966	Convención Internacional de derechos económicos, sociales y culturales	1977 (firmado)	No ratificada
1979	Convención contra la discriminación de la mujer	1980 (firmado)	No ratificada
1989	Convención de los derechos del niño	1995 (firmado)	No ratificada
1992	Convención del control del cambio climático Protocolo de Kyoto	1992 (firmado)	no ratificado
		1992 (firmado)	no ratificado
1996	Tratado consuetudinario para la prohibición de ensayos nucleares	1996 (firmado)	no ratificado
1992	Convención de armas químicas	1992 (firmado) 1996 (ratificado)	(con restricciones)
1997	Convención sobre armas anti-personales		
1998	Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional)	2000 (firmado)	2002 renuncia

**Destacado:** períodos bajo administraciones demócratas.

**Fuentes:** <http://www.globalpolicy.org/empire/tables/treaties.htm> y <http://www.un.org>

*Guerra Preventiva.* Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. La explicitación 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 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

to de la cooperación internacional para la minimización de los conflictos internacionales.

El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un reciente artículo anunciaba que “la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”<sup>11</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 desafiarnos”. 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 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).

<sup>11</sup> Rumsfeld, Donald (2002) “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 20-32.

El eje de la argumentación se centra en anticipar el surgimiento de amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de nuestra 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 en 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 distintos segmentos del mismo, en la línea ya anunciada por el Secretario Rumsfeld. Se indica en el documento que “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”.

El debate sobre guerra preventiva se vincula estrechamente con la discusión sobre el derecho legítimo de defensa y la guerra justa. En la concepción tradicional, se estima que cuando existen indicios de una amenaza, los estados tienen el legítimo derecho de defenderse. La respuesta debiera ser proporcional a la amenaza que se cierne sobre una nación y velar por la protección de la población civil (Brown, 1992). El derecho a legítima defensa fue refrendado en la Carta de Naciones Unidas que sostiene que:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en

cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (Carta de Naciones Unidas, artículo 51).

La pregunta fundamental aquí es cuál es el nivel de certeza que tiene un país sobre la amenaza que se cierne sobre éste, es decir, cuán inminente es aquella amenaza. Mientras en la concepción clásica de legítima defensa se establece que ésta debe ser visible, en la doctrina preventiva existe mayor distancia respecto de la inminencia de una amenaza. En efecto, en el documento preparado por la Casa Blanca se indica que, en el nuevo escenario internacional, el concepto de "inminente amenaza" se debe adaptar dado que las nuevas amenazas provenientes de terroristas y estados "rogues" no son convencionales. Así, se postula que se requiere anticipar la acción de aquellos potenciales enemigos para prevenir mayores daños a la seguridad de dicho país (National Strategy, Capítulo V).

En un más reciente documento y tratando de responder a las críticas que diversos sectores en el país y el mundo hicieron a la insuficiencia de pruebas para atacar a Irak, el Secretario de Estado, Colin Powell, sostuvo que la acción preventiva se realizaría sólo bajo determinadas circunstancias, aseverando que el sentido de la estrategia del presidente no es la acción preventiva, sino "una estrategia de alianzas (*partnership*) que reafirma el rol de la OTAN y de los aliados de Estados Unidos, incluyendo a la UN" (Powell 2004: 2).

Las acciones preventivas se encuentran íntimamente relacionadas con el concepto de "estados rogues"<sup>12</sup>. De acuerdo Robert Litwak (2000), uno de los académicos que ha estudiado el tema con mayor profundidad, los orígenes del concepto se remontan a fines de la década los 70s cuando en las definiciones del departamento de Estado surge el concepto de Estados "paria" o "outlaw states" (Estados fuera de la ley). Dicha categorización cobró mayor fuerza durante el gobierno de Reagan en la que se vincula a una serie de naciones considerando el carácter tiránico de sus gobiernos, o que representaban una amenaza a los intereses estadounidenses. Se incluyen dentro de la lista a Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba y Nicaragua. Hacia fines de la década de los 80s se explicita el vínculo entre el apoyo de dichos Estados al terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.

<sup>12</sup> La traducción literal de la palabra *rogue* es "bribón". El concepto alude a Estados que desafían el sistema internacional, que no aceptan sus reglas y que representan una amenaza al mismo.

**Cuadro 5**  
**ESTADOS ROGUES DE ACUERDO A ADMINISTRACIONES**

Estados "rogues"	R. Reagan	G. Bush	B. Clinton	E. W. Bush
Medio Oriente	Irán	Irán Irak	Irán Irak	Irán Irak Siria
Asia	Corea del Norte	Corea del Norte	Corea del Norte	
África	Libia	Libia	Libia	Libia Sudán
América Latina	Cuba Nicaragua	Cuba	Cuba	

Fuente: Cuadro del autor a partir de información provista por Litwak (2000).

Tal como Litwak sostiene, en la clasificación de estados *rogues* o amenazantes al sistema internacional se observan una serie de incongruencias. En primer lugar, el caso de Irak es paradigmático ya que el gobierno de Reagan decidió no incluir a dicho país por el contexto político que se estaba viviendo en aquel entonces en relación a Irán. No es sino hasta que Irak invadió Kuwait que Irak es incluido en la categoría de estado *rogue*.

En segundo lugar, existe gran diversidad de criterios en la clasificación. Las determinantes fundamentales en los últimos años ha sido la que dichos países (a) desarrollen armas de destrucción masiva, (b) que tengan vínculos con agrupaciones terroristas, y (c) que amenacen los intereses de Estados Unidos. En el caso cubano, se podría argumentar que difícilmente se cumplen las tres condiciones.

En tercer lugar, Estados Unidos no ha aplicado una estrategia similar para hacer frente a la emergencia de estados *rogues*. Como ya observamos, durante la década de los 80s Estados Unidos apoyó a Irak en contra de Irán. Durante la década de los 90s, el gobierno de Clinton utilizó una estrategia de "doble contención" en los casos de Irán e Irak aplicando sanciones de distinta naturaleza. En la actualidad, Estados Unidos considera que Irán no es un socio confiable, por lo que se mantienen las restricciones para el comercio. Algo similar sucede en el caso de Sudán. Asimismo, con Corea del Norte se observa una estrategia de negociaciones complejas, pero que no implican el cierre total de los canales de diálogo. Una situación distinta se da en el caso de Siria, donde Estados Unidos ha mantenido relaciones diplomáticas e incluso militares pese a que la Casa Blanca reconoce que existen serias diferen-

cias con las políticas de dicho gobierno, particularmente en relación al conflicto palestino-israelí. De hecho, Siria participó de las fuerzas militares en la Guerra del Golfo (1990-91).

Las diferencias de estrategia responden, en parte, a los intereses propios de la primera potencia del mundo, pero también a las audiencias domésticas. Es así que en el caso de Cuba, gran parte de la estrategia de las distintas administraciones se explica no tanto por una cuestión de real amenaza de la isla caribeña sobre Estados Unidos, sino que por el peso del estado de Florida en la posibilidad de acceder al sillón presidencial.

En síntesis, la definición de la estrategia de política exterior de Estados Unidos responde a tres factores: (a) dimensiones tradicionales de balances de poder (militar, económico, demográfico) (b) los acelerados cambios tecnológicos que han abierto nuevas fuentes de poder, y (c) los equilibrios de poder doméstico. El análisis de estas tres dimensiones explican en gran medida la preocupación de Estados Unidos con el desarrollo de Asia (donde se concentrará el porcentaje mayor de población mundial y mercados en un futuro cercano), la preocupación de quiénes controlan el desarrollo tecnológico en el mundo (vinculado a aspectos militares y científicos), y su interés por controlar la emergencia de nuevas fuentes de poder no estatal (terrorismo, mercados ilegales, etc.).

### 3. ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 9/11/2001

¿Cuáles han sido los efectos inmediatos de esta nueva política estadounidense en América Latina? Existen tres tendencias importantes de destacar: (a) menor espacio para la agenda de América Latina en Estados Unidos, (b) bilateralización de la agenda comercial, y (c) securitización de la agenda multilateral.

#### AMÉRICA LATINA (NUEVAMENTE) NO ES PRIORITARIA

En la historia de 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 estadounidenses priorizaron 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>13</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>14</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 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>15</sup>.

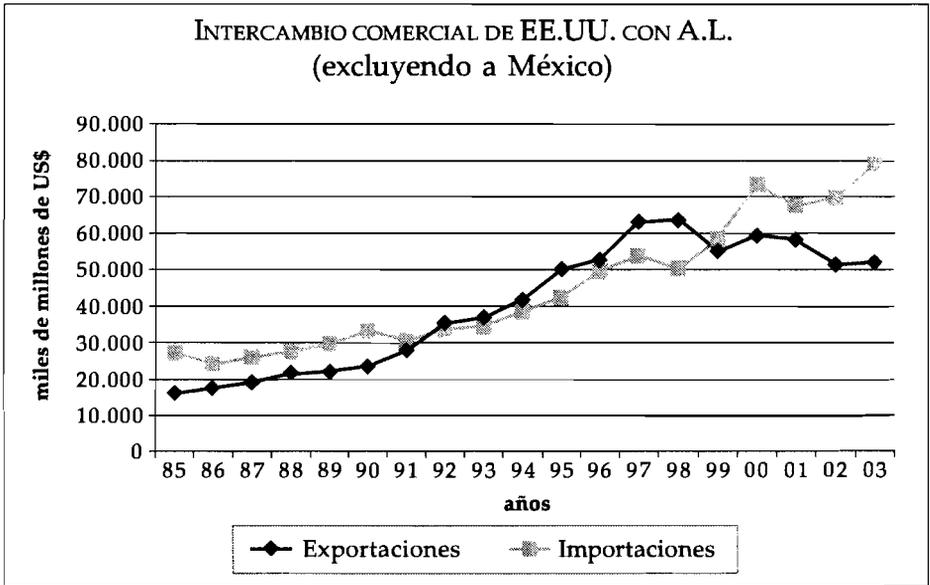
## BILATERALIZACIÓN DE LA AGENDA COMERCIAL

Desde el punto de vista comercial, las cifras reflejan un significativo y constante incremento del intercambio con la región desde 1986 y hasta 1998. La balanza comercial estadounidense mostraba asimismo gran equilibrio. A partir de 1992 se observa un leve predominio de las exportaciones estadounidenses por sobre las importaciones.

<sup>13</sup> Ver: Skidmore, Thomas y Smith, Peter, op cit., y Schoultz, Lars (1987) *National Security and U.S. Policy toward Latin America*, Princeton University Press, y (1998) *Beneath the United States*. Cambridge: Harvard University Press.

<sup>14</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.

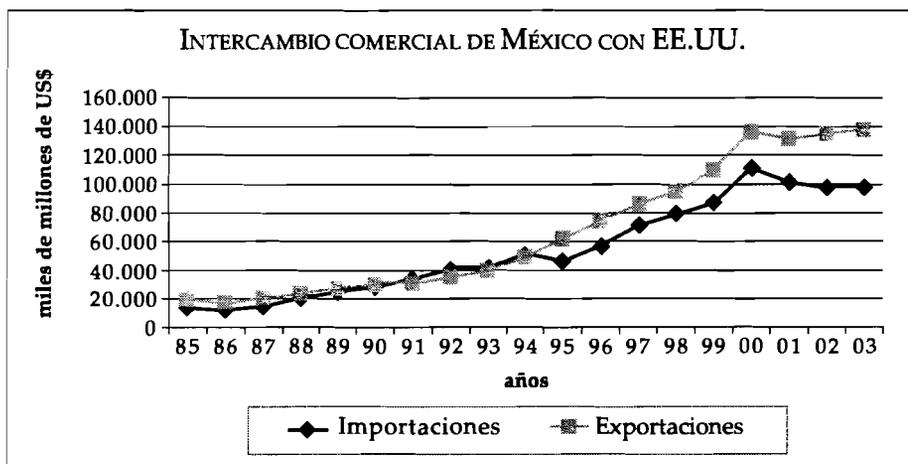
<sup>15</sup> Shifter, Michael (2002). "A Shaken Agenda. Bush and Latin America" *Current History*, febrero.



Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.  
[www.economicindicators.gov](http://www.economicindicators.gov)

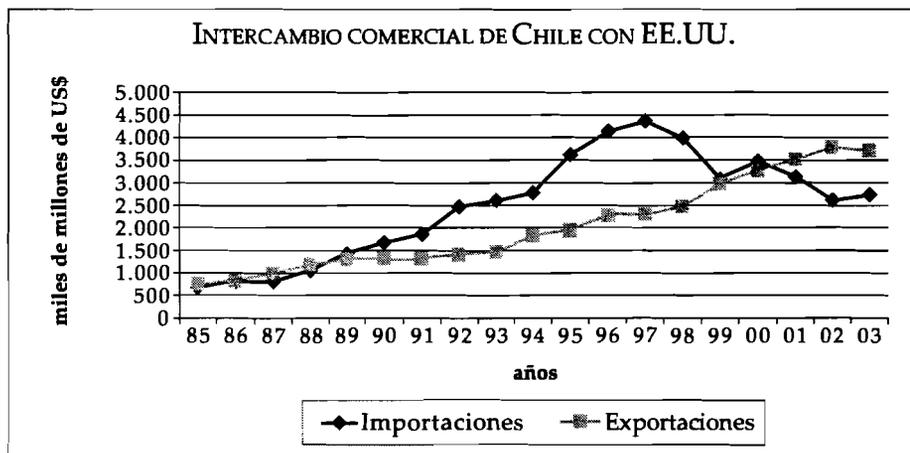
A partir de 1998 se observa un importante desbalance comercial. Por un lado, las exportaciones de Estados Unidos observan un estancamiento en el nivel de los 50 mil millones de dólares, demostrando una menor capacidad de América Latina de adquirir productos desde dicho país. Sin embargo, la capacidad de compra de Estados Unidos se mantuvo en alza, salvo en el año 2000-2001 donde hubo una reducción temporal.

Desde el punto de vista de los principales mercados en la región su comportamiento varía en algunos casos de manera significativa. En el caso mexicano, la situación es relativamente constante para toda la década de los 90s. El mayor cambio se produjo en las importaciones desde Estados Unidos que sufren un baja a partir del año 2000.

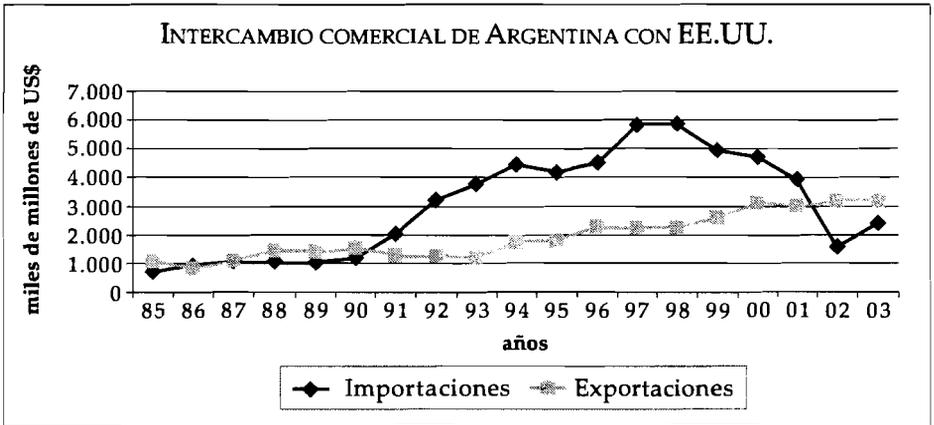


Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.  
[www.economicindicators.gov](http://www.economicindicators.gov)

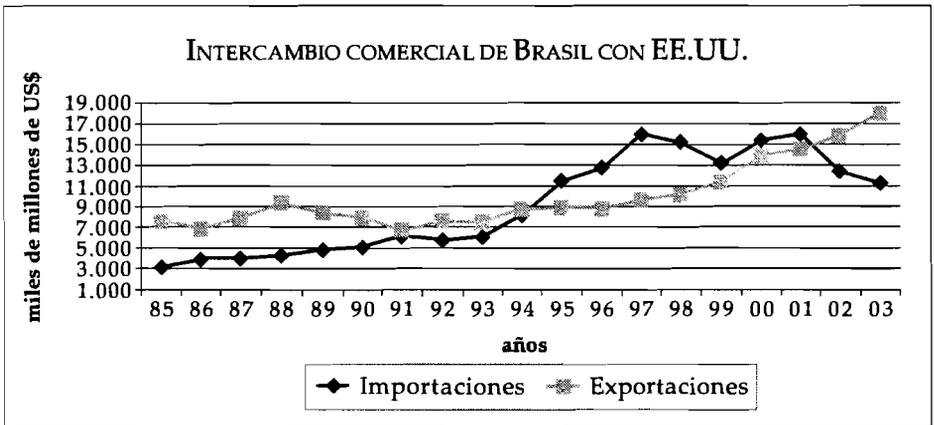
En los casos de Chile, Argentina y Brasil durante gran parte de la década de los 90s se observa un dominio de las importaciones estado-unidenses. Sin embargo, a partir del año 1998 en Chile y Argentina y en el año 2000 en el caso de Brasil se observó un constante declive de dichas importaciones. En los tres países se produce una constante alza de exportaciones a dicho mercado.



Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.  
[www.economicindicators.gov](http://www.economicindicators.gov)



Fuente: Departamento de Comercio, USA Cencus Bureau.  
[www.economicindicators.gov](http://www.economicindicators.gov)



Fuente: Departamento de Comercio, USA Cencus Bureau.  
[www.economicindicators.gov](http://www.economicindicators.gov)

En términos de negociaciones sobre comercio, Estados Unidos ha mantenido dos estrategias de negociación: multilateralmente ha promovido la iniciativa de las Américas y, paralelamente, ha establecido acuerdos comerciales específicos con países y subregiones, con la intención de promover el libre comercio.

Las dificultades en las negociaciones quedaron de manifiesto en la reunión cumbre del ALCA del 20 de noviembre del 2003, cuando los países no lograron compromisos significativos en la liberalización del

comercio. Asimismo, en la declaración de los 34 países se abrió la puerta a que los países (y especialmente Estados Unidos) puedan firmar acuerdos bilaterales y subregionales. Además de los acuerdos de comercio firmados con México (NAFTA) y Chile, Estados Unidos se encuentra desarrollando iniciativas tales como CAFTA (US-Central America Free Trade Agreement), CBI (Caribbean Basin Initiative), y ATPA (Andean Community and Andean Trade Preference Act).

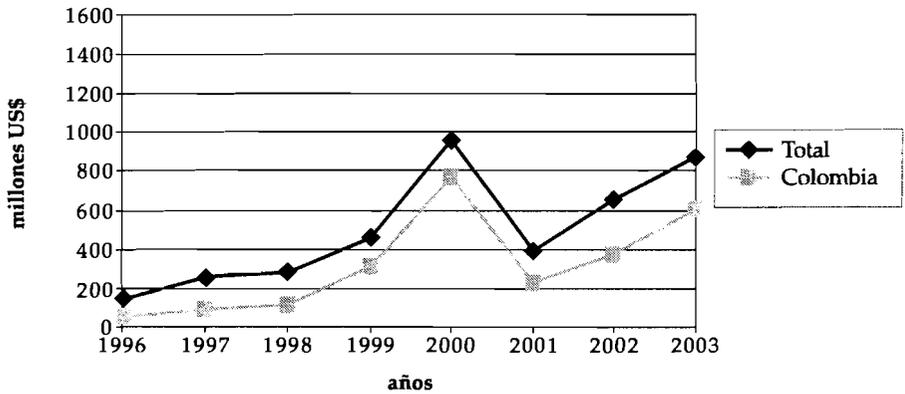
#### SECURITIZACIÓN Y CONDICIONAMIENTO DE LA AGENDA INTER-AMERICANA

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>16</sup>.

Las cifras de ayuda militar de Estados Unidos a América Latina tienden a confirmar los puntos mencionados. Estados Unidos ha ido progresivamente incrementando su ayuda militar y policial a los países de la región desde 1996 a la fecha, con la sola excepción del año 2001 en donde se produce una baja considerable. En todo caso, a partir de aquel año, las cifras tienden a marcar un acelerado incremento, y se espera que para el 2004, Estados Unidos aporte a esta región una cifra superior a los mil millones de dólares, principalmente a Colombia, que se lleva gran parte del presupuesto total asignado. Dicho aumento se explica a partir de la implementación del Plan Colombia. Se estima que de cerca de los novecientos millones de dólares que se aportarán en el 2003 para el total de la región, seiscientos millones son para este país. Es decir, Colombia representa dos tercios de la ayuda global a la región.

<sup>16</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).

## AYUDA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS A AMÉRICA LATINA. 1996-2003



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 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 estadounidense 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>17</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, promover acuerdos parciales de libre comercio.

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 1).

<sup>17</sup> Ver: *The New York Times*, 18 de agosto y 23 de septiembre, 2002.

Tabla 1  
PRINCIPALES DECLARACIONES DEL GOBIERNO DE BUSH EN TORNO A  
AMÉRICA LATINA. Enero-Abril 2002

Fecha	Temas/País	Acto/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 EE.UU. 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 EE.UU. y Chile [sobre Irak]".
26/03/03	Terrorismo - Cono Sur	Oficial: Gobierno de EE.UU. complacido por cooperación de seguridad en triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil.
27/03/03	Comercio - Chile	Oficial: Gobierno de EE.UU. 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 EE.UU. "hay una decepción" por la actitud de México en relación a Irak.
11/04/03	Irak - Chile	R. Zoellick: EE.UU. están "decepcionados" con Chile por negativa a apoyarlo en Irak. Negociaciones de comercio seguirán.
14/04/03	Drogas - Región Andina	Dept. Estado: Gobierno de EE.UU. 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>18</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>19</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.

<sup>18</sup> Ver: *El Mercurio*, 31 de marzo, 2003.

<sup>19</sup> Ver: “Latin America and the United States. The Distance of neighbors”. *The Economist*, 17 de abril, 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBRIGHT, MADELEINE (1998) "Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, número 6, Noviembre/Diciembre, pp. 50-64.
- BODEMER, KLAUS (2003) *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas.
- BOLETÍN EN LA MIRA (IDL-Perú) (2003) Número 3, Abril.
- BROWN, CHRIS. *International Relations Theory. New Normative Approaches*. New York: Columbia University Press.
- CASTAÑEDA, CARLOS (2003) "La relación olvidada", *Foreign Affairs*, vol. 3, número 2.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2001) *Long-Term Global Demographic Trends: Reshaping the Global Geopolitical Landscape*. Washington DC, Julio.
- ISACSON, ADAM y NICOLE BALL (2003) *US Military and Police Assistance to "Low-Income Poorly Performing States"*. Washington DC. Center for International Policy. November.
- KLARE, MICHAEL (2001) "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, Mayo/Junio.
- LIPTON, MICHAEL (1999) *Reviving Global Poverty Reduction: What Role for Genetically Modified Plants?* World Bank.
- NYE, JOSEPH (2002) *The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- POWELL, COLIN (2004) A strategy of Partnerships. *Foreign Affairs*, Jan/Feb.
- RUMSFELD, DONALD (2002) "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 20-32.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2003) "Incertidumbre e Inestabilidad en Sur América", *Anuario CIP*, España.
- SHIFTER, MICHAEL (2002) "A Shaken Agenda. Bush and Latin America" *Current History*, Febrero.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Venezuela fuera del radar", *Foreign Affairs* (en español), Vol. 3, número 2.
- SCHOULTZ, LARS (2003) "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.
- SCHWARZ, BENJAMIN (1996) "Why America Thinks It Has to Run the World," *The Atlantic Monthly*, Junio.

- SOROS, GEORGE (2004) *The Bubble of American Supremacy. Correcting the misuse of American Power*. Random House.
- WASHINGTON FILE (2002) "State Dept Official Previews President Bush's Trip to Latin America" (US Dept of State 12 Marzo).
- WASHINGTON FILE (2002) "Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas" (US Dept of State, 11 Marzo).
- WASHINGTON FILE (2002) "Transcript: Bush Offers More Development Money, Expect Results" (US Dept. of State, 14 de marzo).
- WASHINGTON FILE (2002) "Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US priority" (US Dept of State, 13 Marzo).
- ZOELICK, ROBERT (2003) "Comerciar en Libertad", *Foreign Affairs en español*, vol. 3, número 1.