

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
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 |
|-----------------------|-----|

Visiones subregionales

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

IGNACIO LABAQUI¹

1. INTRODUCCIÓN

Los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono generaron toda una serie de cambios en la política exterior y de defensa de Estados Unidos. La lucha contra el terrorismo se convirtió a partir del 11/09 en la principal prioridad de política exterior de Estados Unidos a nivel global. Ello implicó a su vez una redefinición de la estrategia de seguridad de Estados Unidos, la elaboración de una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo, la creación del Departamento de Seguridad Interior y la imposición de controles más estrictos para los flujos de comercio y los movimientos migratorios. Rojas Aravena y Fuentes señalan que las tres notas definitorias de la estrategia de la administración Bush son “la rejerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas”².

Dentro de la nueva estrategia de seguridad nacional dada a conocer por el gobierno estadounidense en septiembre de 2002, el ataque preventivo sobresale como una de sus partes fundamentales. De acuerdo al documento “National Security Strategy”, la naturaleza y el potencial de daño que suponen el terrorismo y los Estados “canallas” tornan al concepto de disuasión y represalias poco efectivo y obsoleto. En virtud de ello, el documento sostiene: “*The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security (...) To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively*”³.

¹ FLACSO-Argentina.

² Rojas Aravena, Francisco y Fuentes, Claudio (2003) “El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos-Irak”, *Nueva Sociedad*, N° 185, p. 69.

³ United States National Security Strategy, p. 15, 2002.

El unilateralismo es también, como se ha señalado, uno de los caracteres sobresalientes de la nueva estrategia de seguridad. La misma sostiene que en la medida de lo posible, Estados Unidos buscará el apoyo de la comunidad internacional, pero que en caso de ser necesario actuará en forma individual, haciendo uso de su derecho de auto defensa⁴. Un tercer elemento a destacar es que Estados Unidos no será responsable de las acciones emprendidas por sus funcionarios con miras a garantizar la seguridad global y la seguridad de los ciudadanos norteamericanos. Explícitamente se desconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo que en la práctica implica que en su rol de policía global, Estados Unidos no es "accountable" ante la comunidad internacional⁵. Si bien estos rasgos no son novedosos en la política exterior de Estados Unidos, desde la llegada al gobierno de George W. Bush (incluso con anterioridad al 11/09) es posible apreciar tanto un mayor desprecio por las instituciones y regímenes multilaterales, con respecto a la década pasada, como una mucho mayor predisposición a actuar en forma unilateral.

El presente artículo tiene como objetivo analizar el impacto de los atentados del 11/09 y de la reorientación posterior de la política exterior norteamericana en el ámbito del MERCOSUR. A la vez apunta a evaluar las respuestas surgidas desde la región frente al nuevo contexto internacional. El argumento principal de este trabajo es que el énfasis de Estados Unidos en las cuestiones de seguridad no ha llevado a una securitización de la agenda con los países del MERCOSUR. Por otro lado, el creciente interés por la seguridad no ha implicado un menor compromiso con el mantenimiento de la democracia, sino que, por el contrario, se ha traducido en un mayor énfasis en la necesidad de asegurar la gobernabilidad y fortalecer las instituciones democráticas como condición necesaria para lograr dicho objetivo. En consecuencia, se sostendrá que no ha habido un condicionamiento de la asistencia financiera o de los beneficios comerciales al acuerdo con las acciones de política exterior de Estados Unidos. Por el contrario, si en algún sentido ha habido una securitización, la misma ha sido funcional a la región, al momento negociar créditos con el FMI u obtener concesiones comerciales.

La primer sección caracteriza brevemente la política de Estados Unidos hacia la región y las relaciones entre Estados Unidos y los estados del bloque tras el final de la Guerra Fría. En la segunda sección se

⁴ *Ibíd.*, p. 6.

⁵ *Ibíd.*, p. 31.

analiza la agenda con Estados Unidos después del 11/09. La cuarta sección describe las respuestas subregionales de cara al 11/09 y la lucha contra el terrorismo. En la quinta sección se enumeran las acciones emprendidas en el ámbito del MERCOSUR como consecuencia de los atentados de 2001, y aquellas, que si bien son anteriores a esta fecha, también contribuyen al objetivo del combate contra el terrorismo. En la sexta sección se realiza un breve estado del arte sobre los debates en materia de seguridad en la región.

2. ESTADOS UNIDOS Y LOS PAÍSES DEL MERCOSUR DURANTE LA POST-GUERRA FRÍA

La política hacia el MERCOSUR se inscribe dentro de los lineamientos básicos que definen la política latinoamericana de Estados Unidos hacia la región. La misma ha perseguido históricamente dos objetivos básicos íntimamente vinculados entre sí: la preservación la estabilidad en la región y la exclusión de actores extra-regionales. Desde su independencia, la presencia de estados extra-hemisféricos ha sido percibida por Estados Unidos como una amenaza a su seguridad. La crónica inestabilidad política de los estados latinoamericanos dio lugar durante el siglo XIX a la intervención de las potencias europeas en el continente en diversas ocasiones. De ahí, el vínculo entre la preservación de la estabilidad regional y la exclusión de la presencia de estados no hemisféricos. La permanencia de estos objetivos ha estado acompañada por una elevada volatilidad en cuanto a las políticas requeridas para el logro de los mismos. Ello ha tenido como correlato actitud ambigua y oscilante en cuanto a la promoción y defensa de la democracia, el apoyo a regímenes militares de diverso tipo y la intervención abierta o encubierta en los asuntos internos de los países latinoamericanos. Las modificaciones abruptas en la política hacia América Latina constituyen un síntoma claro de la baja prioridad de la región en la política exterior de Estados Unidos.

La ausencia de un patrón único en las relaciones de Estados Unidos con sus vecinos latinoamericanos es otro rasgo digno de mencionar. Por lo general el interés estadounidense ha seguido históricamente el patrón de grande, cerca y nivel de amenaza percibida⁶. Este patrón ha

⁶ Russell, Roberto (2001). "Una visión desde el Sur: la política de los Estados Unidos hacia América Latina en el siglo XXI", Documento de Trabajo N° 35, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires.

sido el determinante del grado de atención recibido por los distintos países del hemisferio en un momento histórico dado.

Finalmente cabe destacar el alto grado de pluralismo presente en la formulación de la política exterior estadounidense en general, y la política hacia América Latina en particular. Como es sabido, una multiplicidad de actores públicos y privados, muchas veces con intereses contrapuestos, intervienen en la toma de decisiones en materia de política exterior⁷. Ello implica que si bien, por una cuestión de economía de términos, en muchas oportunidades se habla acerca de la "política de Estados Unidos", la realidad es algo más compleja. El Ejecutivo y el Legislativo pueden tener puntos de vista sustancialmente diferentes en algunas cuestiones, e incluso dentro del Ejecutivo, distintas agencias pueden apoyar políticas contradictorias respecto de la región en su conjunto o de alguno sus países. La intensidad de la competencia burocrática y la falta de una definición política de alto nivel es otro indicador de la atención recibida por los países de la región de parte de Estados Unidos.

El alejamiento geográfico y el relativamente bajo nivel de amenaza han hecho tradicionalmente de los países del MERCOSUR un área de baja prioridad estratégica para Estados Unidos. Tradicionalmente, el Cono Sur ha estado por lo general alejado del centro de la escena. Por su parte, los países de la subregión han mostrado históricamente un bajo grado de coordinación en sus relaciones con Estados Unidos. La conformación del MERCOSUR no produjo al respecto modificaciones sustanciales. La fragmentación continua siendo en consecuencia una nota dominante en las relaciones de los países del área con Estados Unidos.

Los procesos de democratización y de apertura económica que tuvieron lugar en los 80 y 90 en los países del MERCOSUR, combinados con el mayor grado de compromiso de Estados Unidos con la promoción de la democracia desde mediados de los 80, contribuyeron a la creación de un espacio mutuo de convergencia inédito entre los países de la subregión y la potencia hemisférica. La adhesión de Argentina y Brasil a los regímenes internacionales de control de armas de destrucción masiva ayudó a mejorar sus relaciones con Estados Unidos. De este modo, la primera mitad de los años 90 mostraba un panorama claramente optimista. Ciertamente podían advertirse tensiones, espe-

⁷ Para una buena descripción de la pluralidad de actores que intervienen en la formulación de la política latinoamericana de Estados Unidos ver Michael Kryzaneck: *U.S.-Latin American Relations*. Praeger. 1990.

cialmente entre Estados Unidos y Brasil. Tensiones que tenían que ver tanto con las aspiraciones de liderazgo subregional de parte de Brasil, así como también aquellas ligadas a temas de la nueva agenda de política comercial y la nueva agenda de seguridad. No obstante, el tono de las relaciones entre los países del MERCOSUR mostraba una mejoría significativa respecto tanto de la década del 70 como del 80, en las cuales cuestiones tales como las violaciones a los derechos humanos, la política nuclear de Argentina y de Brasil, la crisis de la deuda, o la postura frente a la crisis centro americana dominaban la escena. El clima de optimismo de la temprana posguerra fría probó ser, sin embargo, efímero. Ya sobre el final de la presidencia de Clinton podía advertirse un cierto desencanto en la región en general respecto de los Estados Unidos⁸. De hecho, la política latinoamericana del segundo mandato de Bill Clinton fue uno de los temas sobre los cuales hizo campaña George W. Bush, quien llegó a la presidencia prometiendo que el siglo XXI sería el siglo de las Américas.

3. LA AGENDA ESTADOS UNIDOS-MERCOSUR DESPUÉS DEL 11/09

Tras los episodios del 11/09 diversos autores han señalado una creciente securitización de la agenda entre América Latina y Estados Unidos. Mónica Hirst señala que “desde 2001, las cuestiones de seguridad y políticas parecen haber tomado la delantera. Por lo tanto, los problemas de seguridad –también globales, regionales y domésticos– han asumido una importancia sin precedentes en todos los países del área. Este viraje está esencialmente ligado a las consecuencias mundiales post-11 de septiembre –que se agravaron con la guerra contra Irak–, particularmente, a aquellas vinculadas con el impacto de las nuevas prioridades estratégicas de Estados Unidos”⁹. A su vez, Juan Gabriel Tokatlián sostiene que “desde el punto de vista de la agenda interamericana los temas de seguridad alcanzarán, como la época de la Guerra Fría, un lugar preponderante. Aun los asuntos económicos estarán condicionados por consideraciones militares. Por eso el proyecto ALCA –el área

⁸ Pastor, Robert (2001) *Exiting the Whirlpool. U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Westview Press, Colorado.

⁹ Hirst, Mónica (2003). “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”, *Nueva Sociedad*, N° 185.

de Libre Comercio de América– podría pasar a ser concebido también como un ALTI –un ‘área Liberada de Terrorismo Internacional–’¹⁰. ¿Se ha producido esta “securitización” de la agenda en la relación con los países del MERCOSUR? ¿Cuáles son sus alcances para la subregión? ¿Cuáles han sido sus consecuencias?

En primer término podemos señalar que los cambios registrados a nivel global en la política exterior y de defensa de Estados Unidos no se tradujeron en una redefinición de los objetivos perseguidos a nivel regional. En este sentido, puede afirmarse que el consenso vigente desde el final de la Guerra Fría respecto de la necesidad de promover la democracia y el libre comercio en la región sigue vigente. Las palabras del Subsecretario para Asuntos Hemisféricos, Roger Noriega, en el Subcomité de Relaciones Hemisféricas de la Cámara de Representantes dan cuenta de la continuidad entre las administraciones de Bill Clinton y George W. Bush en cuanto a las metas de la política para la región:

“Our objectives for the Western Hemisphere are clear. We want thriving economic partners that are democratic, stable and prosperous. We want secure borders and cooperative neighbors. And we want a community of nations working together to advance common political and economic values in the world. President Bush’s policy is to work with our partners in the region to make democracy better serve every citizen; to generate economic growth through free trade, sound macroeconomic policies that encourage economic freedom; and to invest in the well being of people from all walks of life”¹¹.

Es decir, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción economía de mercado continúan siendo instrumentales para asegurar la estabilidad regional y de esta forma, la seguridad de Estados Unidos. Es indiscutible, no obstante, que los ataques terroristas realzaron la importancia de las cuestiones de seguridad en la región como consecuencia tanto de los episodios del 11/09 como de la redefinición estratégica posterior. Sin embargo, un análisis minucioso revela que en la agenda entre Estados Unidos y el MERCOSUR hay claro predominio de las cuestiones comerciales y económico-financieras. Ello obedece a diversos motivos. Por un lado, las amenazas que

¹⁰ Tokatlián, Juan Gabriel (2003). “Estados Unidos endurece su agenda para América Latina”, *Clarín*, 7 de mayo.

¹¹ Presentación del Subsecretario de Asuntos Hemisféricos ante el Subcomité de Relaciones Hemisféricas de la Cámara de Representantes, 21/10/2003.

presenta la subregión para la seguridad norteamericana parecen estar más asociadas al posible deterioro de la gobernabilidad democrática como fruto de la inestabilidad macroeconómica. Por otro lado, junto al bajo nivel de prioridad que tiene la región en la agenda de la lucha contra el terrorismo, cabe destacar el interés que despiertan los temas comerciales tanto en actores privados como públicos en Estados Unidos. De hecho, desde el final de la Guerra Fría los temas vinculados al comercio han ocupado un lugar central en la agenda. Buena parte de las disputas entre los países del MERCOSUR y Estados Unidos han girado en torno a cuestiones comerciales tales como las negociaciones del ALCA, la legislación en materia de propiedad intelectual y la utilización discrecional por parte de Estados Unidos de medidas de defensa comercial¹². Con respecto al ALCA, la administración Bush ha manifestado un fuerte interés en concluir las negociaciones comerciales hemisféricas en enero de 2005. Para ello, el rol de Brasil es, no sólo por su importancia en el proceso negociador, sino también por su atractivo para el comercio y las inversiones norteamericanas. El MERCOSUR, fundamentalmente a instancias de Brasil, ha sido el principal contendiente de Estados Unidos a lo largo de las negociaciones.

Debido a la crónica inestabilidad macroeconómica de los estados de la región los temas financieros tienen también un lugar central en la agenda. Los problemas económico-financieros que enfrentan hoy los países del MERCOSUR requieren, ya sea para su resolución o para evitar su agudización, el apoyo de las instituciones multilaterales de crédito. El peso de Estados Unidos en las mismas es decisivo. El caso argentino se encuentra en un primer plano. Tanto el mini-acuerdo de enero como el programa Stand-By de septiembre de 2003 sólo fueron posibles una vez que Estados Unidos abandonó la actitud prescindente sostenida durante el año 2002, persuadió a los miembros reticentes del G7 y presionó a la burocracia del organismo¹³. Brasil y Uruguay también requirieron del apoyo de Estados Unidos y el FMI para poder sortear exitosamente los efectos colaterales de la crisis argentina durante 2002. El abandono de la actitud prescindente mantenida tras el 11/09 señala una mejor evaluación de parte del gobierno norteamericano de las consecuencias negativas que a nivel político traería aparejadas la proliferación de crisis finan-

¹² The Economist (2002) "Steeling for a fight", 21 de marzo y The Economist (2002). "The geopolitics of orange juice", 12 de septiembre.

¹³ Ver: "La sinuosa relación con los Estados Unidos", *El Cronista Comercial*, 21 de octubre de 2003.

cieras en el Cono Sur. A modo de ejemplo es interesante contrastar la indiferencia norteamericana para con la Argentina durante buena parte de 2002 y el rol activo del Tesoro norteamericano durante 2003 en las negociaciones con el FMI.

Es decir que el vínculo de los temas económicos-financieros y comerciales con el énfasis en materia de seguridad no ha seguido la dirección esperada por quienes sostienen la tesis de la "securitización" de la agenda. No se advierte que al menos en lo que respecta a los países del MERCOSUR Estados Unidos haya condicionado la ayuda financiera y la concesión de beneficios comerciales al apoyo a sus decisiones en materia de política exterior. Por el contrario, las dificultades financieras y la posibilidad que las mismas terminaran afectando los intereses estadounidenses en materia de seguridad hicieron que Estados Unidos desempeñara un rol crucial en la negociación de los programas de asistencia financiera destinados a los países de la región.

Ciertamente tras la votación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la intervención en Irak hubo fundados temores a que Estados Unidos aplicaran represalias a aquellos países que no se alinearan con la postura estadounidense¹⁴. El castigo sufrido por México y Chile, entonces miembros del Consejo de Seguridad, parecía confirmar la tesis de la "securitización de la agenda"¹⁵. Las declaraciones efectuadas entonces por el Representante Comercial de los Estados Unidos también daban sustento a esta idea, en la medida en que se sostenía que Estados Unidos sólo negociaría acuerdos de libre comercio con países que apoyaran la política exterior norteamericana¹⁶. No obstante, la realidad es que Estados Unidos no condicionó el otorgamiento de ayuda financiera o de beneficios comerciales para los países del MERCOSUR a cambio de una postura favorable a la posición norteamericana respecto de Irak en Naciones Unidas, o a un envío de tropas a Irak¹⁷. De hecho, pese al manifiesto interés norteamericano en una mayor participación de los países de la subregión en Irak tras el fin

¹⁴ Oppenheimer, Andrés (2003). "Una guerra que preocupa a América Latina", *La Nación*, 4 de febrero.

¹⁵ Recuérdese que EE.UU. castigó a México y a Chile debido a su postura en el debate en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desairando al presidente Fox por un lado, y en el caso de Chile retrasando el envío al Senado del Acuerdo de Libre Comercio rubricado a fines de 2002.

¹⁶ *The Financial Times* (2003). "Zoellick says FTA candidates must support U.S. Foreign Policy", 16 de mayo.

¹⁷ Oppenheimer, Andrés (2003). "Los daños colaterales en América Latina", *La Nación*, 4 de marzo.

de la guerra¹⁸ la renuencia de Argentina, Brasil o Uruguay a enviar tropas a Irak no se tradujo en represalias de ningún tipo. De acuerdo al ex ministro de Defensa de Argentina José Horacio Jaunarena: "EE.UU. se hubiera sentido más cómodo si los países de la región hubieran tenido una actitud de mayor solidaridad en Afganistán y en Irak. Pero no ha habido un cambio demasiado sustantivo con respecto a las relaciones, que por otra parte son normales"¹⁹. Asimismo, las críticas de parte de los gobiernos argentino y brasileño hacia la intervención en Irak no impidieron que Estados Unidos ampliara la lista de productos argentinos incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias, ni que los presidentes Bush y Lula se reunieran en Washington en junio y acordaran la conclusión de las negociaciones del ALCA de acuerdo al cronograma original, es decir, en enero de 2005.

El impacto de las cuestiones de seguridad sobre el comercio ha sido en todo caso de otra naturaleza. Las medidas tomadas por Estados Unidos para incrementar su seguridad tras el 11/09 incluyeron la sanción de la ley de seguridad pública y preparación y respuesta ante el bioterrorismo que exige a los exportadores una serie de nuevos requisitos para poder ingresar sus mercaderías en el territorio norteamericano, y que se estima que incrementará los costos de las exportaciones latinoamericanas. En la misma dirección la "Container Security Initiative" apunta a aumentar las medidas de seguridad en los puertos de origen de las exportaciones destinadas al mercado norteamericano.

La preocupación por la gobernabilidad y por las áreas sin ley constituye el principal elemento de la agenda de seguridad entre el MERCOSUR y Estados Unidos. El concepto de áreas sin ley (*ungoverned areas*) ha sido crecientemente utilizado por el Comando Sur y el Departamento de Defensa en los últimos años. Durante su discurso en la V Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa, el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld destacó la existencia en el hemisferio de áreas no gobernadas que estarían sirviendo de base a narco-terroristas y traficantes de armas²⁰. Dentro de lo que Estados Unidos considera como

¹⁸ O Estado de Sao Paulo (2003). "Viegas confirma sondagem a Pais, mais envio de tropas é improvável", 19 septiembre.

¹⁹ Entrevista con el autor.

²⁰ "When terrorists are driven out of countries –as they were in Afghanistan– they often find have in the world's many ungoverned regions. In this hemisphere, narco-terrorists, hostage takers and arm smugglers operate in ungoverned areas using them as bases from which to destabilize democratic governments". Discurso de Donald Rumsfeld en la V Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa. Santiago, Chile, 19/11/2002.

áreas sin ley, al menos dos de ellas se encuentran dentro del territorio de uno o más países del MERCOSUR: la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay y a la zona de Leticia-Tabatinga en la frontera entre Brasil y Colombia.

El énfasis en las cuestiones de seguridad ha tenido contrariamente a lo esperado, externalidades positivas dentro del MERCOSUR. El interés del gobierno de Estados Unidos por la seguridad se ha traducido en un mayor énfasis en la calidad de la democracia como requisito necesario para asegurar la gobernabilidad. Ello marca un punto de ruptura respecto de la Guerra Fría. En aquel período Estados Unidos pareció ver un *trade-off* en la relación entre democracia y seguridad. En la actualidad, dentro del MERCOSUR ambos términos forman parte de una misma ecuación. El acento en la calidad de las instituciones democráticas ha llevado por otro lado a una ampliación del concepto más bien acotado de democracia que manejaba Estados Unidos en los 80. La lógica detrás de este fenómeno parece responder a dos motivos fundamentales: en primer lugar mejores instituciones facilitan la gobernabilidad, disminuyendo la probabilidad de la ocurrencia de crisis institucionales como las que se han venido dando en América Latina desde mediados de los 90. En segundo lugar, estados con instituciones débiles son pasibles de ser capturados por organizaciones mafiosas, por carteles del narcotráfico o grupos terroristas. Las recientes declaraciones de Roger Noriega en el Congreso parecen ir en este sentido:

*“Resilient and genuine democracy requires not just credible electoral systems, but also administrations that govern effectively and defend the rights of all citizens. Real democracy requires effective legislatures, independent judiciaries, professional media, principled political parties, and militaries that respect their role in a democratic society. These institutions –as well as checks and balances among branches of government– help prevent abuses of power and popular dissatisfaction before they escalate into a crisis”*²¹.

La presencia de temas como la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero y la independencia del poder judicial en las reuniones del presidente Néstor Kirchner con Colin Powell durante su visita a Buenos Aires en junio, y con George W. Bush, en la visita del primer mandatario argentino a Washington en julio, así como también durante las

²¹ Presentación ante el Subcomité de Relaciones Hemisféricas de la Cámara de Representantes, 21/10/2003.

visitas del Subsecretario para Asuntos Hemisféricos Roger Noriega y el embajador de Estados Unidos en la OEA, John Maisto dan cuenta de la importancia de las cuestiones institucionales en la agenda.

Puede decirse en definitiva que si bien la seguridad ha adquirido una importancia primordial en la agenda entre los países del MERCOSUR y Estados Unidos, los temas comerciales y económico-financieros siguen estando al tope de la misma, ya sea por la volatilidad económica experimentada por la región en los últimos tiempos (que en última instancia puede afectar a la seguridad regional), por la importancia que Brasil juega para el ALCA, y también por la baja prioridad de los estados mercosureños en la lucha contra el terrorismo.

4. LAS RESPUESTAS REGIONALES ANTE EL 11/09 Y SUS CONSECUENCIA

Los gobiernos de América Latina en general, y de los países del MERCOSUR en particular, condenaron unánimemente los atentados del 11/09. En esto no ha habido fisuras ni en el hemisferio ni en la subregión. La Argentina, víctima en dos oportunidades del terrorismo internacional en la década del 90, fue particularmente enfática en esta cuestión. El Presidente Néstor Kirchner durante su discurso ante la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas lo recalcó al señalar que: "Repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional"²². Esta no era la primera oportunidad en que Kirchner aludía a esta cuestión. Ya a pocos días de asumir su mandato, y en lo que constituyó todo un gesto hacia Estados Unidos, Kirchner, durante el acto de celebración del día del Ejército, resaltó la necesidad de considerar al terrorismo internacional al momento de desarrollar nuevas hipótesis de conflicto²³.

Brasil, el actor subregional y sudamericano de mayor peso, no fue menos enfático en la condena del terrorismo internacional. Recorde-

²² Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, 23/09/2003.

²³ Discurso de Néstor Kirchner en el acto del Día del Ejército, 29/05/2003.

mos que fue Brasil quien invocó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) luego de la agresión terrorista de septiembre de 2001. Sin embargo, pueden advertirse diferencias respecto de la posición argentina. Las autoridades brasileñas condenaron los actos terroristas y manifestaron su voluntad en cooperar en la lucha contra el terrorismo, señalando asimismo la no-existencia de grupos terroristas en territorio brasileño. "No que concerne a o terrorismo internacional estamos conscientes da gravidade do problema. Felizmente nao ha terrorismo brasileiro nem contro o Brasil" declaró el ministro de Defensa José Viegas Filho en la Cámara de Diputados de Brasil²⁴. Durante la visita del presidente Lula a Washington en junio de este año Viegas vertió conceptos similares, indicando: "Brazil is fully committed to the global efforts against terrorism. At the domestic level, although fortunately there is neither Brazilian nor anti Brazilian terrorism, we remain vigilant so as not to be surprised. At the international level, we are engaged in different initiatives aimed at the prevention and punishment of terrorist acts. We have signed all the international legal documents on terrorism celebrated within the United Nations as well as the Inter American Convention against Terrorism"²⁵. Brasil siempre ha negado la presencia de terroristas dentro de su territorio, ya sea en la Triple Frontera o en la frontera con Colombia. Posiblemente esta actitud refleje el temor a una mayor intervención de Estados Unidos en el Cono Sur, donde Brasil aspira a consolidar su liderazgo.

La reacción de la subregión frente a la invasión a Irak fue distinta. En primer término podemos destacar el carácter fragmentado de la respuesta. Si bien no hubo de parte de ninguno de los países del MERCOSUR expresiones de apoyo a las acciones de Estados Unidos, Brasil fue quien expresó más claramente el rechazo hacia la invasión a Irak, mostrando simpatía hacia la posición de Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁶ y erigiéndose como un fuerte defensor del multilateralismo. El presidente Lula condenó en diversas oportunidades el unilateralismo norteamericano²⁷, o reclamando

²⁴ Intervención del Ministro de Defensa José Viegas Filho en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, 14/07/2003.

²⁵ Discurso del Ministro de Defensa de Brasil, José Viegas Filho, en el Center for Strategic and International Studies, 11/06/2003.

²⁶ Lapper, Richard (2003). "Latinoamérica le dice no a la guerra", *The Financial Times* (reproducido por El Cronista Comercial, 21 de febrero y Oppenheimer, Andrés (2003). "América Latina, entre el rechazo y la ambigüedad", *La Nación*, 3 de abril.

²⁷ Lula dijo en las Naciones Unidas que "as tragedias do Iraque e do Oriente Médio só encotrarao solucao num quadro multilateral en que a ONU tenha um papel central. No Iraque, o

incluso el fin de la ocupación estadounidense en Irak durante una gira por Medio Oriente²⁸. Por su parte, en su intervención en la Cámara de Diputados, el Ministro Viegas señaló:

“O que desejo enfatizar é que, em resposta a atos com viés unilateral, o papel da comunidade internacional nao deve ser o de acomodar as normas de direito a estrutura de poder vigente, e sim o deprestigiar as normas de convívio. As desproporções estratégico militares existentes entre os paise nao podem ser transpostas para o plano jurídico. E necessario, isto sim, que o direito sirva para aplicar a força. É necesario fortalecer o multilateralismo e democratizar os processos decisórios internacionais”²⁹.

La Argentina rechazó la intervención en Irak, apoyando la postura de conceder más tiempo a las inspecciones de la ONU. La condena hacia la guerra fue no menos enfática que la de Brasil. El entonces presidente Eduardo Duhalde condenó en duros términos la Guerra de Irak³⁰. Tras la renovación de autoridades en la Argentina y en ocasión de la visita del presidente Lula, Argentina y Brasil suscribieron el documento conocido como “Consenso de Buenos Aires”, el cual contiene una breve alusión a la lucha contra el terrorismo y una velada crítica hacia el unilateralismo, pero mediante una elipsis y en un tono bastante atenuado en comparación con el que es usualmente utilizado en las declaraciones de las autoridades brasileñas³¹.

Las actitudes de Uruguay y Paraguay no fueron esencialmente distintas. No apoyaron a EE.UU. pero fueron cautos a la hora de las críticas³². En Uruguay, la postura oficial frente al conflicto en Irak generó enfrentamientos entre el presidente Jorge Batlle, (decididamente más pro EE.UU. que los demás mandatarios de la subregión) y su propio

clima de insegurança e as tensoes crescentes tornam ainda mais complexo o processo de reconstrução nacional. A superaço desse impasse somente poderá ser assegurada a partir da liderança da ONU”. Discurso de Luiz Inacio Lula da Silva, Presidente de Brasil, ante la 58^o Asamblea General de las Naciones Unidas.

²⁸ *El Cronista Comercial* (2003). “Lula pidió que EE.UU. se retiré de Irak”, 5 diciembre.

²⁹ Intervención del Ministro de Defensa José Viegas Filho en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, 14/07/2003.

³⁰ *La Nación* (2003). “Duhalde: La guerra contra Irak es injusta”, 21 de marzo.

³¹ El Consenso de Buenos Aires sostiene: “Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional, y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil”. “Consenso de Buenos Aires”, 16/10/2003.

³² Para el caso de Paraguay ver: “Paraguay no quiere la guerra entre EE.UU. e Irak, según el canciller”, ABC Color, 01/02/2003 y “La fuerza como último recurso, alega Paraguay”, ABC Color, 21/03/2003.

canciller. De hecho, La posición del gobierno uruguayo impidió una posición común de los países del MERCOSUR, lo cual generó críticas severas de parte de los partidos de oposición³³.

Tras la caída del régimen de Saddam Hussein tanto Argentina como Brasil declinaron la propuesta norteamericana de enviar tropas Irak, en tanto que Uruguay consideró estudiarla³⁴. Ello no generó reacciones negativas de parte del gobierno de Bush. La negativa a conceder inmunidad a las tropas de Estados Unidos frente a la Corte Penal Internacional sí fue objeto de diversas controversias. Por un lado, Brasil, Uruguay y Paraguay sufrieron la pérdida de cooperación militar de parte de Estados Unidos en tanto que Argentina, por su condición de aliado extra-OTAN quedó inmune al castigo de Estados Unidos. Pese a ello el tema dio lugar a conflictos entre el gobierno de Kirchner y Estados Unidos debido a la realización de los ejercicios combinados Aguila III de los cuales iban a participar fuerzas de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Chile, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Si bien en un momento tanto el Ministerio de Defensa como la Cancillería trabajaron sobre la idea de conceder una inmunidad funcional a los militares estadounidenses participantes del ejercicio finalmente el proyecto de ley autorizando el ingreso de tropas extranjeras y concediendo aquella inmunidad, no fue debatido en el Congreso. Las reacciones en los distintos sectores de la administración Bush fueron desde la sorpresa y cierta decepción, a la luz del rol jugado por Estados Unidos en las negociaciones con el FMI, hasta un cierto enojo y voluntad de aplicar mayor presión en este punto y en otras acciones consideradas como ambigüedades por parte de funcionarios norteamericanos³⁵.

Durante la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en octubre de 2003 los estados subregionales también mostraron posturas alejadas de las de Estados Unidos. Tanto la militarización de las respuestas a las nuevas amenazas como el concepto de áreas sin ley fueron rechazados por la subregión. De acuerdo al ex ministro de Defensa Jaunarena, "hubo un acuerdo completo [con Chile y Brasil] en el

³³ "Gobierno uruguayo no condenó la guerra y no cuestionó a los Estados Unidos", *La República*, 21/03/2003.

³⁴ Ver: "Viegas confirma sondagem a Pais, mas envio de tropas é improvavel", *O Estado de Sao Paulo*, 19/09/2003; "Ratificó Argentina que no enviará tropas a Irak", *La Nación*, 17/06/2003, e *Inecip: Informe Uruguay N 110 del Observatorio de las Fuerzas Armadas, Inecip*, 2003.

³⁵ *La Nación* (2003). "Cuestionamientos en Washington por la indiferencia Argentina", 12 de octubre y "Lecturas variadas en EE.UU. para los últimos gestos de Kirchner", *Clarín*, 22 de octubre de 2003.

sentido de que no era conveniente aceptar la teoría de las áreas no gobernadas. Hubo reuniones entre los ministros y todos coincidíamos en la inconveniencia de que ese tema fuera tratado explícitamente en el documento. Y de hecho en la reunión que yo tuve con Rumsfeld el tema se trató y yo le comenté cual era la inconveniencia de que ese tema fuera llevado al plenario por la resistencia que era evidente que había y que iba a impedir que pasara de una discusión”³⁶.

En síntesis, los países de la subregión coinciden en la condena hacia el terrorismo y el apoyo en la lucha contra esta amenaza. Sin embargo, ello no ha implicado asumir y tolerar todas las acciones que Estados Unidos ha emprendido en nombre de la lucha contra el terrorismo. Las respuestas frente a las acciones de Estados Unidos no han sido coordinadas en general, sino que más bien han tenido un carácter fragmentado. En los extremos opuestos podemos encontrar a Brasil y Uruguay. El primero ha sido el crítico más visible de las acciones de Estados Unidos, tanto en lo que se refiere a la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, como en la invasión a Irak. Uruguay, por su parte, se ha constituido en el país más pro Estados Unidos de la subregión.

5. ACCIONES GUBERNAMENTALES EN RESPUESTA AL 11/09

Los países del MERCOSUR realizaron acciones de distinto orden buscando responder más eficientemente a los desafíos planteados por el escenario post 11/09. Los cambios efectuados han comprendido modificaciones legales y administrativas, iniciativas de carácter cooperativo y la reasignación de efectivos. Si bien algunas de estas acciones han estado directa o indirectamente vinculadas con los episodios del 11/09, en algunos casos se trata de iniciativas anteriores que si bien no tuvieron relación con los mismos, resultan de utilidad en la lucha contra el terrorismo.

a. *Modificaciones legales y administrativas*

Dentro de las modificaciones realizadas en el marco legal y administrativo podemos distinguir aquellas que se refieren específicamente al combate contra el terrorismo, de las que regulan aspectos vinculados al mismo como el lavado de dinero, la seguridad portuaria, etc. En

³⁶ Entrevista con el autor.

lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, no se han producido en el ámbito del MERCOSUR modificaciones sustanciales en la legislación. El gobierno de Néstor Kirchner anunció su intención de enviar al Congreso un proyecto de ley específicamente referido al combate contra el terrorismo en respuesta a un reclamo por parte de Estados Unidos³⁷, pero hasta ahora ello no ha tenido lugar. En Brasil, a comienzos de 2002 el entonces presidente Cardoso propuso modificar la ley de inteligencia, aunque no hubo consenso para ello³⁸. También desde 2001 se ha venido debatiendo la posibilidad de modificar la ley de abatimiento, restableciendo la posibilidad de abatir aviones no identificados, algo que fue dejado de lado a instancias de Estados Unidos a fines de los 90, cuando Colombia derribó erróneamente una aeronave. Por su parte, el Congreso paraguayo rechazó durante 2002 un proyecto de ley contra el terrorismo, principalmente debido a los temores de la oposición que la legislación fuera utilizada en su contra con finalidades políticas. En tanto que en Uruguay, el Congreso se encuentra preparando una ley para combatir al terrorismo³⁹.

En los aspectos vinculados a la lucha contra el terrorismo sí se registraron cambios significativos. Entre ellos cabe resaltar aquellos surgidos como respuesta a la sanción de la Ley contra el Bioterrorismo y de la Iniciativa para la Seguridad de los Containers. Uruguay aprobó al respecto un Manual para el tratamiento de Mercadería Peligrosa⁴⁰, en tanto que en Argentina, el puerto de Buenos Aires adhirió al programa de puertos seguros establecido en la Iniciativa para la Seguridad de los Containers⁴¹. Brasil por su parte creó un grupo de trabajo integrado con participación del sector privado, a fin de estudiar la respuesta a las necesidades surgidas del nuevo Código de Seguridad de Puertos sancionado por la Organización Marítima Internacional. La Comisión Nacional de Puertos (CONPORTOS) ha dictado varias resoluciones al efecto⁴².

³⁷ "El Gobierno enviará en breve una ley antiterrorista al Congreso, *Clarín*, 03/11/2003 y US State Department: "Global Patterns of Terrorism 2002", 2003.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Resolución General 185/03, Administración Nacional de Puertos.

⁴¹ "Contenedores más seguros al puerto de Buenos Aires", *La Nación*, 23/09/2003.

⁴² Juan Clinton Llerena, asesor del Secretario Ejecutivo de la Administración Brasileña de la Asociación Brasileña de Terminales Portuarias (ATBP). "A situação atual do Brasil quanto ao CSI", presentación en el seminario "As implicações da Lei do Bioterrorismo para as Relações Comerciais Brasil-EUA", 03/10/2003. Disponible en el sitio web www.amcham.com.br.

b. *Iniciativas de carácter cooperativo*

Las principales iniciativas de este tipo están referidas al monitoreo de la Triple Frontera y del corredor Leticia-Tabatinga en la Amazonia. La Triple Frontera es desde hace tiempo una de las zonas que recibe mayor atención en la subregión. El interés de Estados Unidos por la misma es anterior a 2001. Sin embargo, a partir de los atentados, la Triple Frontera cobró una mayor relevancia en la medida en que comenzó a ser percibida como una zona de riesgo potencial⁴³. Argentina, Brasil y Paraguay ya vigilaban e intercambiaban información sobre esta área desde 1998, año en que se creó el Comité Tripartito para la Triple Frontera. Asimismo, en 1999 el MERCOSUR junto a Chile y Bolivia sancionaron el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el cual están previstas la cooperación e intercambio de información entre los organismos de control y fuerzas de seguridad, y la realización de acciones tanto contra el narcotráfico como contra el terrorismo⁴⁴. Inmediatamente después del 11/09, la importancia cobrada por la Triple Frontera fue rápidamente percibida tanto por Argentina como por Brasil. En junio de 2002 representantes de las cancillerías argentina, brasileña y paraguaya visitaron la Triple Frontera y analizaron las áreas de cooperación de los tres países en lo referido a la lucha contra el terrorismo⁴⁵. En diciembre de 2002 se realizó una reunión entre representantes de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos para intercambiar información y fortalecer la cooperación en los temas de terrorismo, su financiamiento, lavado de dinero, tráfico de armas y controles aduaneros y migratorios⁴⁶. El incremento en la cooperación también se tradujo en la formación de un esquema de cooperación de "3 + 1" para la vigilancia de la Triple Frontera, incorporando de esta manera a EE.UU. al mecanismo de vigilancia Argentina, Brasil y Paraguay venían llevando a cabo.

Estados Unidos también ha mostrado preocupación por la región de la Amazonia brasileña donde se sospecha la presencia de las FARC.

⁴³ Juan Gabriel Tokatlián (2003) Op. Cit.

⁴⁴ Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Decisión 23/99, Consejo Mercado Común.

⁴⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina: "Argentina, Brasil, Paraguay y EE.UU. tratarán cuestión Triple Frontera", Información para la prensa No. 188/2002.

⁴⁶ *Ibíd.*

Brasil ha sido particularmente activo en esta zona buscando dar por tierra con la concepción de la misma como un área sin ley. Al respecto es digna de señalar la puesta en funcionamiento del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM) en 2002⁴⁷. Asimismo, con el objetivo de intercambiar información y monitorear la presencia y movimientos en la de narcotraficantes, grupos terroristas y contrabandistas Brasil ha firmado convenios de cooperación militar con Colombia, Perú y Ecuador⁴⁸. También ha efectuado ejercicios militares conjuntos con los países del área. Entre éstos podemos mencionar la Operación Timbó de junio de 2003, en la que participaron fuerzas de Brasil, Colombia y Perú y que tuvo como objeto contrarrestar posibles incursiones guerrilleras en la frontera de Brasil con sus dos vecinos.

c. Reasignación de efectivos

El 11/09 y el renovado interés estadounidense por la Triple Frontera tuvieron como consecuencia una mayor presencia de funcionarios en dicha zona. La Argentina incrementó al poco tiempo la presencia de Gendarmería en la Triple Frontera⁴⁹. Brasil por su parte, rechazó abiertamente una propuesta de Estados Unidos de crear una fuerza antiterrorista conjunta para actuar en la Triple Frontera, a la vez que sus autoridades señalaron la inexistencia de terroristas en dicha área (algo que diversas autoridades brasileñas han venido repitiendo desde entonces)⁵⁰. La reticencia brasileña a la presencia norteamericana en la región no ha obstado para que se hayan creado nuevos instrumentos de cooperación entre los tres países limítrofes, y entre éstos y Estados Unidos.

Brasil también incrementó su presencia en la Amazonia, aunque en este caso no se trata de un fenómeno nuevo, sino que se remonta al menos a 1997. Brasil ha reforzado su presencia en el área incrementando el número de tropas en la región y planea continuar haciéndolo. El Ministerio de Defensa brasileño planea contar con 23 mil hombres en la zona⁵¹. El aumento de la presencia del ejército brasileño en la región se

⁴⁷ "Presidente ativa Sivam e rebate criticas", *O Estado de Sao Paulo*, 26/07/2003 y "Brazil's fight to protect the Amazon takes to the skies", *The Financial Times*, 27/10/2003.

⁴⁸ "Brasil amplia cooperacao militar con vizinhos", *O Estado de Sao Paulo*, 17/08/2003.

⁴⁹ "Primer despliegue de tropas: gendarmes hacia Triple Frontera", *Ámbito Financiero*, 07/10/2003 y "En busca de una mayor seguridad interior", *La Nación*, 09/10/2003.

⁵⁰ "Brasil no quiere tropas norteamericanas", *La Nación*, 17/10/2003.

⁵¹ "Exército manda mais 3 mil homens á Amazônia em 2004", *O Estado de Sao Paulo*, 21/09/2003.

inscribe en el Programa "Calha Norte" que prevé la instalación de una decena de cuarteles y el desarrollo de proyectos sociales en el Amazonia. La importancia de este Programa para el gobierno brasileño es manifiesta. Una buena prueba de ello es que durante 2003 el programa logró un sustancial aumento de la porción presupuestaria asignada⁵².

6. OPCIONES DE POLÍTICA DENTRO DEL MERCOSUR: UN BREVE ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los ataques terroristas contra el World Trade Center y el Pentágono y la redefinición en la política exterior y de defensa de Estados Unidos, la invasión a Irak y la reciente Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en México, impulsaron la discusión y el debate sobre cuestiones de defensa y seguridad en el ámbito del MERCOSUR. Tanto desde el Estado como desde la comunidad académica se han propiciado los debates sobre temas como el rol de las fuerzas armadas, las nuevas amenazas y la postura frente a la Conferencia Especial de México. En Argentina se llevaron a cabo el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos (03-05/11/2003) organizado por la Escuela de Defensa Nacional y el seminario "El Estado de la Seguridad y la Seguridad del Estado en América Latina" (03/07/2003) organizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Por su parte, en el Uruguay, el Observatorio del Cono Sur de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas, junto a la Fundación Konrad Adenauer y el Ministerio de Defensa Nacional el seminario "El Estado de Derecho y Defensa Nacional en MERCOSUR" (16/05/2003).

Junto a las actividades organizadas desde el sector académico cabe resaltar las iniciativas surgidas desde el Estado. Tanto en Brasil como en Argentina se convocó figuras del sector académico para analizar y proponer nuevos lineamientos en materia de defensa y seguridad. En Brasil tuvo lugar, organizado por el Ministerio de Defensa y con el auspicio del Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el ciclo de debates "Reflexao sobre a Atualizaçao do Pensamento Brasileiro em Materia de Defesa e Segurança"⁵³. El Ministerio de Defensa de Argentina produjo el documento "La Defensa Nacio-

⁵² "Governo ampliará o controle na fronteira Norte", *O Estado de Sao Paulo*, 21/07/2003.

⁵³ Las rondas de debates desarrolladas hasta el momento han tenido como ejes los siguientes temas: 1) Evolución del pensamiento brasileño en materia de defensa y seguridad, una

nal en la Agenda Democrática”, en el cual participaron intelectuales y académicos del área. Este documento constituye la antesala para la redacción durante el 2004 de un nuevo Libro Blanco de la Defensa que actualice el elaborado en 1998⁵⁴. Paraguay, por su parte, manifestó su voluntad de elaborar un Libro Blanco de Defensa que “refleje las verdaderas necesidades y expectativas de la Sociedad Paraguaya con relación a lo que debe ser su Seguridad y su Defensa”⁵⁵.

Diversas iniciativas referidas a las opciones de política que enfrenta la región han surgido como fruto del debate. En primer lugar podemos mencionar aquellas iniciativas de carácter cooperativo. Las mismas abarcan propuestas que van desde el incremento de la cooperación e intercambio de información⁵⁶ hasta incluso la conformación una suerte de estructura supra-regional. La lógica detrás de estas propuestas está dada por la necesidad de responder más eficazmente frente a las nuevas amenazas, que se distinguen por su naturaleza transnacional. A la vez, la cooperación y la formación de estructuras regionales aparecen como una estrategia de preservación de la identidad subregional frente a las demandas de Estados Unidos. Hay clara conciencia en la región acerca de la necesidad de evitar que los lineamientos en materia de defensa y seguridad sean una mera importación “llave en mano” de los conceptos definidos desde las agencias gubernamentales de Estados Unidos. El canciller Celso Amorim ha manifestado al respecto claramente la necesidad de que cada país defina en forma soberana de acuerdo a su legislación interna la utilización que planea hacer de sus fuerzas armadas y de seguridad. También se ha referido a la necesidad de optimizar la utilización de los mecanismos subregionales de cooperación, como el mencionado Plan de Cooperación del MERCOSUR Ampliado y los Grupos Bilaterales de Defensa⁵⁷. Diversas figuras de

estrategia para Brasil; 2) Conceptos de seguridad y defensa: implicancias para la acción externa del gobierno; 3) El Brasil frente a los desafíos internacionales en materia de seguridad y defensa y 4) El Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa. Durante 2004 habrá más sesiones de debates que tendrán por objeto la relación entre defensa, ciencia y tecnología, el desarrollo de la industria de la defensa, el papel social de las Fuerzas Armadas y la distribución de los recursos destinados a las Fuerzas Armadas. Ver www.defesa.gov.br/cicludebates/cicludebates.htm

⁵⁴ “Defensa: nuevos objetivos”, *Clarín*, 11/11/2003.

⁵⁵ Discurso de la Ministra de Relaciones Exteriores, Leila Rachid, durante la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, México, 28/10/2003.

⁵⁶ Marcelo Fabián Saín, 2003, Op. Cit.

⁵⁷ Celso Amorim: presentación en el ciclo de debates organizado por el Ministerio de Defensa de Brasil.

peso como el Jefe de la Casa Civil de Brasil, José Dirceu, o el ex ministro Jaunarena, se han expresado a favor de comenzar a dar los primeros pasos para la construcción de una estrategia regional de defensa, para luego contar con una estructura regional⁵⁸.

En segundo lugar, se destacan las iniciativas que enfatizan la necesidad de mejorar la calidad de las instituciones de los países de la subregión a fin de contar con los recursos y herramientas necesarias para combatir al narcotráfico, el crimen internacional o el terrorismo mismo. Así, la seguridad en América Latina no dependería únicamente de una mayor cooperación entre las agencias gubernamentales involucradas, sino también de "del desarrollo de instituciones más eficaces en el nivel regional, nacional y local del gobierno"⁵⁹. En virtud de los crónicos problemas de gobernabilidad que ha enfrentado la subregión en los últimos años y también como modo de respuesta frente a los posibles riesgos que entraña la utilización por parte de Estados Unidos del concepto de "áreas no gobernadas", la construcción de un aparato estatal sólido, eficientes, con recursos suficientes, con una burocracia profesionalizada y con un grado aceptable de legitimidad, aparece como una tarea fundamental.

7. CONCLUSIÓN

Si bien los atentados del 11/09 produjeron modificaciones sustanciales tanto en las prioridades como en la política exterior de Estados Unidos a nivel global, la política hacia los Estados del MERCOSUR no ha registrado variaciones significativas. Los objetivos de Estados Unidos en el área continúan pasando por el fortalecimiento de la democracia y de la economía de mercado, como requisitos para garantizar la estabilidad regional. La agenda, por su parte sigue mostrando un claro predominio de las cuestiones comerciales y económico-financieras, por encima de los temas de seguridad.

Diversos factores han contribuido a ello. Por un lado, se trata de una región de baja prioridad en la agenda de seguridad de los Estados

⁵⁸ Jaunarena (entrevista con el autor) y "Brasil quiere una integración militar de América del Sur", *Clarín*, 11/11/2003.

⁵⁹ Margaret Hayes. "La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la 'inseguridad'", en Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Eds.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Nuevo Hacer G.E.L., 2003.

Unidos. Por otro lado, los estados en el ámbito del MERCOSUR se han mostrado sumamente colaborativos en las cuestiones vinculadas con la lucha contra el terrorismo, lo cual ha quedado evidenciado en las diversas acciones emprendidas en la región con el objeto de combatir y prevenir la amenaza terrorista. Puede argüirse entonces que ha habido una suerte de “acuerdo sobre lo fundamental” implícito en la cuestión de la lucha contra el terrorismo. El mismo ha implicado la adopción de todas las medidas necesarias para prevenir y controlar el accionar de grupos terroristas en el ámbito del MERCOSUR. Este acuerdo no implica sin embargo que exista consenso en torno a los medios para lograr este objetivo, ni tampoco incluye endosar todas las acciones de política exterior de Estados Unidos emprendidas en nombre de la lucha contra el terrorismo. La contrapartida ha sido la ausencia de sanciones o represalias ante los disensos. La única sanción de consideración estuvo dada por la negativa a conceder inmunidad ante la Corte Penal Internacional a las tropas norteamericanas, lo que implicó el retiro de ayuda militar para Brasil, Paraguay y Uruguay. Pero incluso este caso es destacable ya que no hubo un contagio de la agenda de seguridad hacia la agenda comercial, como hubiera sido lógico esperar en una situación de “securitización de la agenda”. Como se ha visto en el trabajo, el “issue-linkage” parece haber ido en la dirección contraria y con un sentido positivo. Los peligros potenciales generados por una agudización de los problemas económicos, han llevado a Estados Unidos a abandonar la actitud prescindente que tuvo durante 2001 y 2002 y a involucrarse en forma más activa en la solución de los problemas financieros de la región, en algunos casos actuando en forma decisiva dentro de los organismos multilaterales de crédito.

Como comentario final puede señalarse entonces que las principales amenazas en la región se hallan más bien ligadas al efecto de las recurrentes financieras sobre la gobernabilidad democrática. La debilidad del aparato estatal representa el mayor peligro para Estados Unidos en la región, en la medida que ello facilitaría el accionar de grupos terroristas. La cooperación exhibida por la región en materia de lucha contra el terrorismo, una agenda que muestra un predominio de temas económicos y la naturaleza de los problemas que afrontan los estados de la región, han otorgado a la región un mayor grado de autonomía, en comparación con otras áreas del hemisferio, en materia de política exterior y de defensa.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC COLOR (21/03/2003) "La fuerza como último recurso, alega Paraguay".
- ABC COLOR (01/02/2003) "Paraguay no quiere la guerra entre EE.UU. e Irak, según el canciller"
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE PUERTOS DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2003) Resolución General 185/03.
- ÁMBITO FINANCIERO (28/10/2003) "Respeta doctrina Kirchner: los militares no hacen de policías".
- _____ (07/10/2003) "Primer despliegue de tropas: gendarmes hacia Triple Frontera".
- AMORIM, CELSO (2003) Presentación en el ciclo de debates "Reflexao sobre a Atualizaçao do Pensamento Brasileiro em Materia de Defesa e Segurança". Ministerio de Defesa.
- CLARÍN (12/12/2003) "EE.UU. insistió ante Pampuro: quiere seguir con los ejercicios militares".
- _____ (11/11/2003) "Brasil quiere una integración militar de América del Sur".
- _____ (11/11/2003) "Defensa: nuevos objetivos".
- _____ (03/11/2003) "El Gobierno enviará en breve una ley antiterrorista al Congreso.
- _____ (22/10/2003) "Lecturas variadas en EE.UU. para los últimos gestos de Kirchner".
- _____ (05/08/2002) "Cambio en la estrategia de Bush".
- Comunicado Conjunto de los Presidentes de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva y de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, con motivo de la visita de este último a Brasil. Brasilia, 14/10/2003.
- CONSEJO MERCADO COMÚN DEL MERCOSUR (1999) Decisión 23/ 99. Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
- CONSENSO DE BUENOS AIRES. Documento firmado por los presidentes Luiz Inacio Lula da Silva y Néstor F. Kirchner con ocasión de la visita del primero a la Argentina (16/10/2003).
- DA SILVA, LUIZ INACIO "LULA" (23/09/2003) Discurso ante la 58º Asamblea General de las Naciones Unidas.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (2003) *Global Patterns of Terrorism 2002*.
- Diario de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, Argentina: (27/11/2001) disponible www.hcdn.gov.ar

- DUARTE FRUTOS, NICANOR (23/09/2003) Discurso en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, 23/09/2003.
- EL CRONISTA COMERCIAL (05/12/2003) "Lula pidió que EE.UU. se retiré de Irak".
- _____ (21/10/2003) "La sinuosa relación con los Estados Unidos".
- _____ (21/03/2003) "La Argentina no tomó una posición neutral".
- EL UNIVERSAL (25/12/2002) "Lula conversará con Chávez sobre abastecimiento de Gasolina".
- GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (2002) U.S. National Security Strategy.
- HAYER, MARGARET (2003) "La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la 'inseguridad'", en Paz, Guadalupe y Roett, Riordan (Eds.) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Nuevo Hacer G.E.L.
- HIRST, MONICA (2003) "Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas", en *Nueva Sociedad* N° 185.
- _____ (1996) "The Foreign Policy of Brazil: From the Democratic Transition to Its Consolidation", en Muñoz, Heraldo and Tulchin, Joseph (eds.): *Latin American Nations in World Politics*. Westview Press.
- INECIP (2003) "Informe sobre Uruguay para Observatorio del Cono Sur de las Fuerzas Armadas" N° 110.
- KIRCHNER, NÉSTOR F. (23/09/2003) Discurso ante la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas, 23/09/2003.
- _____ (29/05/2003) Discurso en el acto del Día del Ejército.
- LA NACIÓN (12/10/2003) "Cuestionamientos en Washington por la indiferencia Argentina".
- _____ (09/10/2003) "En busca de una mayor seguridad interior".
- _____ (23/09/2003) "Contenedores más seguros al puerto de Buenos Aires".
- _____ (17/06/2003) "Ratificó Argentina que no enviará tropas a Irak".
- _____ (03/04/2003) "América Latina, entre el rechazo y la ambigüedad".
- _____ (21/03/2003) "Duhalde: La guerra contra Irak es injusta".
- _____ (13/04/2002) "La OEA analizó la posibilidad de aislar al gobierno de Carmona".
- _____ (17/10/2001) "Brasil no quiere tropas norteamericanas".
- LA REPÚBLICA (24/04/2003) "Batlle se jugó todo por la carne".
- _____ (21/03/2003) "Gobierno uruguayo no condenó la guerra y no cuestionó a los Estados Unidos"

- LAPPER, RICHARD (21/02/2003) "Latinoamérica le dice no a la guerra", en *The Financial Times* (reproducido por El Cronista Comercial) y Andrés Oppenheimer.
- LLERENA, JUAN CLINTON (03/10/2003) "A situação atual do Brasil quanto ao CSI", presentación en el seminario "As implicações da Lei do Bioterrorismo para as Relações Comercias Brasil-EUA". Disponible en el sitio web www.amcham.com.br
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, ARGENTINA (2002) "Argentina, Brasil, Paraguay y EE.UU. tratarán cuestión Triple Frontera". Información para la prensa N° 188/2002.
- MORALES SOLÁ, JOAQUÍN (20/03/2003) "Practica la diplomacia local el doble equilibrio", en *La Nación*.
_____ (06/02/2003) "Respaldo implícito argentino a la ofensiva", en *La Nación*.
- NORIEGA, ROGER (21/10/2003) Presentación ante el Subcomité de Relaciones Hemisféricas de la Cámara de Representantes.
- O ESTADO DE SAO PAULO (21/09/2003) "Exército manda mais 3 mil homens á Amazônia em 2004".
_____ (19/09/2003) "Viegas confirma sondagem a Pais, mas envio de tropas é improvavel".
_____ (17/08/2003) "Brasil amplia cooperacao militar con vizinhos".
_____ (21/07/2003) "Governo ampliará o controle na fronteira Norte".
_____ (26/07/2002) "Presidente ativa Sivam e rebate criticas".
- OPPENHEIMER, ANDRÉS (04/03/2003) "Los daños colaterales en América Latina", en *La Nación*.
_____ (04/02/2003) "Una guerra que preocupa a América Latina", *La Nación*.
_____ (07/01/2003) "La política regional de Bush en el limbo", en *La Nación*.
- PÁGINA 12 (28/10/2003) "Defensa no es igual que seguridad"
- PASTOR, ROBERT (2001) *Exiting the Whirlpool. U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Westview Press.
- RACHID, LEILA (28/10/2003) Discurso ante la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, México D.F.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO Y FUENTES, CLAUDIO (2003) "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina pos-Irak en *Nueva Sociedad* N° 185.

- RUMSFELD, DONALD (19/11/2002) Discurso en la V Reunión Hemisférica de Ministros de Defensa, Santiago, Chile.
- RUSSELL, ROBERTO (2001) "Una visión desde el Sur: la política de los Estados Unidos hacia América Latina en el siglo XXI", Documento de Trabajo N° 35, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires.
- SAÍN, MARCELO FABIÁN (2003) "La cooperación regional en materia de seguridad después del 11 de septiembre de 2001", en Francisco Rojas Aravena (Editor) *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*. Nueva Sociedad
- SOARES DE LIMA, MARÍA REGINA (1994) "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", en *América Latina Internacional*, Vol. 1 N° 2 Otoño Invierno.
- THE ECONOMIST (12/09/2002) "The geopolitics of orange juice".
- _____ (21/03/2002) "Steeling for a fight".
- _____ (21/05/2002) "But does he really love her".
- _____ (27/10/2003) "Brazil's fight to protect the Amazon takes to the skies".
- _____ (reproducido en *El Cronista Comercial*) (05/08/2002) "Un nuevo comienzo en América Latina".
- _____ (16/05/2003) "Zoellick says FTA candidates must support U.S. Foreign Policy".
- THE WALL STREET JOURNAL / AMERICAS (25/07/2002) "¿Qué hacer con América Latina?".
- TOKATLIÁN, JUAN GABRIEL (07/05/2003) "Estados Unidos endurece su agenda para América Latina", en *Clarín*.
- VIEGAS FILHO, JOSÉ (21/10/2003) Conferencia en el Curso de Gestión de Recursos de Defensa.
- VIEGAS FILHO, JOSÉ (14/07/2003) Intervención en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados.
- VIEGAS FILHO, JOSÉ (11/06/2003) Discurso en el Center for Strategic and International Studies.
- VIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (16/11/2003) "La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana", Declaración de Santa de Santa Cruz de la Sierra.

ENTREVISTAS

FABIÁN CALLE, investigador del CONICET, especialista en temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa. Buenos Aires, 10/10/2003.

HORACIO JAUNARENA, ex Ministro de Defensa durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Fernando de la Rúa. Buenos Aires, 22/10/2003.

INFORMANTE CLAVE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Comercio Internacional y Culto. Buenos Aires, 16/10/2003.

