

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
-----------------------	-----

Conclusiones

Paradojas de la hegemonía

CLAUDIO FUENTES

En los artículos precedentes se han examinado los efectos del nuevo contexto global post 11 de septiembre, analizando específicamente el impacto que ha tenido el cambio en las orientaciones de la política exterior de Estados Unidos hacia la región. En este capítulo, intentaremos darle sentido a las tendencias subregionales ya indicadas, destacando a partir de la evidencia empírica, algunas de las pautas que se marcan en los últimos tres años de historia de relaciones interamericanas.

No pretendemos responder si América Latina ocupa un espacio menor en la agenda del gobierno estadounidense. Intuitivamente, podría esperarse que Estados Unidos haya redestinado importantes recursos para atender otras regiones del mundo. De hecho, y tal como lo indica Lilian Bobea en su artículo en este volumen, se estima una reducción de un 11 por ciento en los programas de cooperación para el desarrollo destinados a la región para el año 2005. Sin embargo, y tal como Peter Hakim lo indica, la menor atención que Washington le ha otorgado a la guerra contra el terrorismo no ha sido obstáculo para continuar haciendo políticas¹. En general, América Latina ha ocupado un espacio reducido entre los tomadores de decisión estadounidenses, y cuando la atención se ha incrementado ha sido porque los intereses vitales de la primera potencia se han visto amenazados. Debemos dar por hecho que existe una fuerte desigualdad entre la baja prioridad que América Latina tiene para Estados Unidos y la alta prioridad que Estados Unidos tiene para los países de la región.

En este capítulo, pretendemos, en cambio, evaluar más sistemáticamente el impacto específico que han tenido una serie de

¹ Peter Hakim. 2004. U.S.-Latin American relations post 9/11. En: <http://www.greatdecisions.org>

iniciativas estadounidenses en materia de política exterior y que dicen relación con temas principal aunque no exclusivamente de seguridad. Nuestra hipótesis original es que efectivamente se ha producido un proceso de transformaciones significativas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina a partir de los sucesos del 11/09/2001. Dado que Estados Unidos ha priorizado el tema de seguridad en su agenda interna y externa, es esperable encontrarnos con impactos inmediatos en la región. Temas de seguridad portuaria, inteligencia, migraciones, e incluso sistemas de entrenamiento militar podrían verse afectados con las decisiones tomadas desde la Casa Blanca.

Tres preguntas intentaremos responder aquí. Primero, ¿hasta qué punto ha existido una “militarización” de la agenda de relaciones entre Estados Unidos y América Latina? Esta pregunta es significativa por cuanto para algunos analistas la agenda de la Casa Blanca subordinó todos los temas al problema del terrorismo focalizándose en generar una respuesta global al mismo. Segundo ¿hasta qué punto existe un condicionamiento de temas de la agenda interamericana a cuestiones de seguridad? Esta pregunta también es relevante por cuanto una respuesta intuitiva de un poder hegemónico sería el condicionar agendas de cooperación a cuestiones de seguridad en un contexto como el vivido a partir del 11/09/2001. Tercero, de existir una nueva agenda propiciada por Estados Unidos ¿es factible establecer formas de cooperación en la región?

PRIORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH.

Antes de detallar el impacto que ha tenido el cambio en el contexto internacional, especificaremos las prioridades del gobierno estadounidense para el hemisferio. Ello es factible realizarlo a partir de declaraciones y documentos oficiales de dicho gobierno. La siguiente tabla muestra las principales preocupaciones del Gobierno de Bush para la región:

PRIORIDADES DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tema	Política
Prosperidad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad financiera regional. • Apertura comercial (libre comercio). • Promoción del crecimiento. • Protección de derechos de propiedad. • Acceso a recursos financieros (remesas). • Eficiencia en generación de nuevos negocios (desburocratización). • Acceso a crédito pequeña y mediana empresa. • Infraestructura.
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Terrorismo. • Narcotráfico. • Lavado de dinero. • Tráfico de armas. • Seguridad del comercio.
Democracia	<ul style="list-style-type: none"> • Limpieza procesos electorales. • Transparencia. • Anti-corrupción.
Condiciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza. • Pandemias. • Migraciones.

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

Hasta fines de la década de los noventa, la trilogía democracia, libre comercio y desarrollo sintetizaban las principales preocupaciones de Estados Unidos hacia la región. Es más, las dos primeras (democracia y libre mercado) se consideraron muchas veces como condición necesaria para alcanzar la tercera (desarrollo). Una de las principales novedades de la administración Bush es que sitúa la seguridad como un cuarto eje prioritario, lo que tendrá expresiones específicas en la realidad Latinoamericana como veremos más adelante.

CAMBIO DE PRIORIDADES Y SUS EFECTOS INMEDIATOS

Una vez definidas las prioridades, es necesario conocer si hay elementos novedosos en la política exterior estadounidense y que podría afectar la relación con los países de la región. Tal como se indicó en el artículo introductorio de este volumen, tres fueron los componentes centrales y hasta cierto punto novedosos del gobierno de Bush:

- Establecimiento de una doctrina de ataque preventivo
- Unilateralismo y establecimiento de coaliciones flexibles
- Priorización de la agenda de seguridad

Dado que América Latina no constituye un foco de terrorismo islámico relevante en el mundo la posibilidad de una acción preventiva estaba más que descartada. Lo anterior, nos deja con en análisis de otros dos campos de política, el unilateralismo y la rejerarquización de prioridades en torno a la seguridad. La tendencia de la política exterior estadounidense a adoptar medidas unilateralmente no parece ser una novedad por cuanto en repetidos momentos de la historia, la potencia del norte ha emprendido acciones unilaterales y ha promovido alianzas coyunturales de corto plazo con algunos países latinoamericanos. La principal excepción a esta regla lo constituyó la inclusión de México al NAFTA a mediados de los noventa por tratarse de un esfuerzo de largo plazo y que incluía a dos actores vecinos.

Esto nos deja con una tercera dimensión: el impacto de las nuevas políticas de seguridad en la región. A continuación abordaremos este tema respondiendo a las preguntas indicadas arriba.

¿MILITARIZACIÓN DE LA AGENDA?

La primera interrogante es si se ha “militarizado” la agenda de Estados Unidos hacia América Latina, esto es, si los temas de seguridad han cobrado una relevancia tal que otros temas han dejado de estar en el radar de los tomadores de decisión de Washington. Los artículos de este volumen muestran una evolución interesante y que tiende a descartar una “militarización” de la agenda.

PRIORIDADES EN LA AGENDA ESTADOUNIDENSE HACIA LA REGIÓN

Región	Prioridades
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Libre comercio (ALCA, ALCA light). • Estabilidad financiera. • Seguridad portuaria. • Agenda anti-corrupción. • Triple frontera (región sin ley).
Area Andina	<ul style="list-style-type: none"> • Narco-terrorismo. • Migraciones. • Gobernabilidad-movimientos indígenas. • Libre comercio.
Centroamérica y México	<ul style="list-style-type: none"> • Migraciones. • Narcotráfico. • Libre comercio.
Caribe	<ul style="list-style-type: none"> • Migraciones. • Narcotráfico. • Seguridad portuaria. • Gobernabilidad.

En primer lugar, se observa que existe una agenda diferenciada por sub-región. Mientras en Centroamérica, México y el Caribe el control de las migraciones es un tema crucial en la agenda post 11/09, en los países del MERCOSUR han predominado una agenda marcada por asuntos económicos y de estabilidad financiera. Se trata de una agenda diversa, donde cuestiones vinculadas al comercio, estabilidad política y problemas de seguridad más tradicional conviven intermitentemente. Si bien la seguridad aparece con fuerza en cada una de las sub-regiones, dicha agenda no ha obstaculizado que otros temas –comerciales y políticos– se mantengan como parte de la agenda.

En segundo lugar, y dado que para Estados Unidos el terrorismo y la seguridad aparecen como un componente central de su definición de política exterior, se evidencia un esperado interés de la administración estadounidense de abordar temas como control de migraciones, seguridad portuaria y aérea y actividades ilícitas. En el caso del MERCOSUR resurgió la preocupación sobre la triple frontera, en Centroamérica se presionó con fuerza sobre el control de armas y migraciones, en el Caribe y México la implementación de un sistema de “fronteras inteligentes” aparecen en el centro de la preocupación estadounidense.

Pero el impacto más significativo de las nuevas orientaciones de política exterior estadounidense ha sido la reclasificación del problema

colombiano. Hasta fines de la década de los 90s las autoridades estado-unidense hablaban de la “narco-guerrilla”, vinculando el conflicto del narcotráfico y la existencia de guerrillas en ese país. A partir del atentado se produjo un importante giro de definición, adoptándose el concepto de “narco-terrorismo”. La decisión tuvo importantes implicancias políticas por cuanto permitía aumentar los fondos destinados a combatir el “terrorismo” en Colombia. Hasta el año 2001 los únicos fondos autorizados por el Congreso de Estados Unidos para hacer frente al narcotráfico se derivaban del plan Colombia.

El cambio de clasificación tendría importantes efectos en Colombia. Si la doctrina Bush era que “con los terroristas no se dialoga”, ¿Qué tipo de política se podría esperar del gobierno de Uribe al enfrentar a la guerrilla?, ¿Sería posible establecer un diálogo con los, ahora, considerados “terroristas”?

Otra de las preocupaciones que surge, particularmente en la región andina, es la potencial vinculación entre movimientos indígenas, producción de cultivos de coca, protestas sociales y terrorismo. La amplitud de las definiciones podría llegar a confundir conflictos que son eminentemente sociales en América Latina con cuestiones vinculadas a actividades terroristas.

En el informe Tendencias del Terrorismo Mundial del departamento de Estado, publicado en el 2004 (recuento situación 2003), se indicó que la amenaza del terrorismo en la región siguió siendo baja en comparación con otras regiones del mundo². Al mismo tiempo se dijo que el Comité Interamericano Contra el Terrorismo CICTE es el órgano que marca la pauta entre las instituciones regionales a través de su trabajo contra el terrorismo. Por esta razón, Estados Unidos apoyó con cerca de un millón de dólares el trabajo de dicha repartición de la OEA.

Según el informe durante el 2003 se ejecutaron 20 acciones terroristas en la región, de las cuales 12 corresponden a Colombia, 3 a Venezuela, 1 en Chile, 1 en Ecuador, 1 en Cuba, 1 en Argentina y 1 en Perú³.

² Departamento de Estado de Estados Unidos. *Patterns of global terrorism*, 2003. Abril 2004.

³ Departamento de Estado de Estados Unidos. *Patterns of global terrorism*, 2002. Abril 2003. Appendix A, Chronology of significant terrorist incidents, 2003.

SÍNTESIS ACCIONES TERRORISTAS DE ACUERDO AL INFORME DEL
DEPARTAMENTO DE ESTADO

Recuento situación del terrorismo	Acciones terroristas	Grupos involucrados
1996	Colombia 16 Venezuela 5 Ecuador 1 Cuba 2 Perú 1 Total: 25	FPMR (CHILE) ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU) MOV REV TUPAC AMARU (PERU)
1997	Colombia 16 Venezuela 2 Ecuador 3 Total: 21	FPMR (CHILE) ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU) MOV REV TUPAC AMARU (PERU)
1998	Venezuela 5 Colombia 21 Ecuador 1 Nicaragua 1 Panamá 1 Total: 29	ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU) MOV REV TUPAC AMARU (PERU)
1999	Colombia 12 El Salvador 1 Ecuador 1 Chile 1 Total: 15	ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU) MOV REV TUPAC AMARU (PERU)
2000	Colombia 9 Chile 1 Total: 10	ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU)
2001	Venezuela 1 Colombia 6 Perú 1 Ecuador 1 Total: 9	ELN (COLOMBIA) FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU)
2002	Panamá 1 Colombia 6 Venezuela 3 Chile 1 Cuba 1 Perú 1 Total: 13	FARC (COLOMBIA) SENDERO LUMINOSO (PERU)
2003	Colombia 12 Venezuela 3 Chile 1 Ecuador 1 Cuba 1 Argentina 1 Perú 1 Total: 20	

Por último, un efecto relevante en la definición de políticas ha sido la prioridad estratégica estadounidense en el control de actividades ilícitas. Como el diagnóstico señalaba una vinculación importante entre financiamiento terrorista, lavado de dinero, narcotráfico y tráfico de armas, entonces las autoridades han destacado dentro de sus prioridades la promoción de reformas institucionales para terminar con aquel circuito.

En síntesis, aunque no existe una “militarización” de la agenda de política exterior estadounidense entendida esta como la focalización exclusiva en temas de seguridad. Lo que sí ha existido es un esperable mayor acento en temas atinentes a la amenaza terrorista. El caso colombiano es particularmente relevante por cuanto se acentúa una solución militar y se reducen los espacios para opciones político-diplomáticas.

RESPUESTAS SUB-REGIONALES

En los temas atinentes a la seguridad, los gobiernos de la región han iniciado acciones tendientes a responder a esta nueva escala de prioridades de la primera potencia. Un recuento de las acciones recientes nos permite observar procesos de modernización de los dispositivos de seguridad en la mayoría de los países. Ello es atendible por cuanto todas las naciones del mundo comprendieron la naturaleza global de la amenaza terrorista.

Lo interesante de observar aquí es que los países de Centroamérica han sido los que con más fuerza han establecido iniciativas en los ámbitos prioritarios para Estados Unidos. Ello se explica por la decisión de los presidentes de dichos países de alinearse más estrechamente con Estados Unidos en torno a la “coalición”, intentando establecer una alianza estratégica de cooperación.

INICIATIVAS EN LAS SUB-REGIONES

Región	Respuestas
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización normativas seguridad portuaria (Argentina, Brasil, Uruguay). • Incremento coordinación Brasil, Perú, Ecuador en tema narcotráfico. • Monitoreo Triple Frontera Creación de sistema 3 + 1 (Paraguay, Argentina, Brasil).
Área Andina	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de presencia militar en zona andina. • Aumento control migratorio.
Centroamérica	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de protección portuaria. • Acuerdo control fronterizo. • Acuerdo fortalecimiento institucional (justicia). • Intensificación de control de vuelos. • Modernización legislación lavado de dinero. • Intensificación control de tráfico de armas. • Establecimiento de fronteras inteligentes (México).
Caribe	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento control migratorio. • Aumento seguridad puertos.

¿CONDICIONAMIENTO DE LA AGENDA?

Como observamos de la lectura de los distintos capítulos, la agenda entre Estados Unidos y América Latina presenta niveles altos de diversificación temática y con diferencias subregionalmente. La siguiente pregunta es hasta qué punto Estados Unidos ha presionado o condicionado su agenda. En la medida en que se desarrollan acciones unilaterales de política exterior y que existe un fuerte desbalance o asimetría, sería esperable encontrar algún tipo de condicionamientos, esto es, que determinados temas de primera prioridad para Estados Unidos sean utilizados como arma de negociación con los países de la región.

A partir de los trabajos de este volumen es posible advertir un condicionamiento relativo de la primera potencia hacia la región. Inmediatamente después que Estados Unidos decidió atacar Irak. Tal como lo describe Raúl Benítez en su artículo en este libro, tanto México como Chile indicaron en el Consejo de Seguridad que las pruebas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak no eran

suficientes. La administración Bush hizo ver su molestia por la decisión de los dos países Latinoamericanos. Ello se tradujo en una postergación de las negociaciones sobre migraciones con México y de libre comercio con Chile. No obstante, en el segundo caso las negociaciones culminaron con la aprobación final del tratado de libre comercio.

Otro de los temas donde sí se evidenció un condicionamiento directo fue en lo relacionado con la Corte Penal Internacional. Estados Unidos anunció que suspendería su ayuda militar a los países que no brindaran inmunidad a sus soldados y que podrían caer bajo la competencia de la Corte Penal Internacional. Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia estarían dentro de las naciones afectadas con tal medida dado que ellas ya eran naciones partes del convenio sobre la Corte. En los meses que siguieron el anuncio se produjeron intensas negociaciones bilaterales para resolver el problema.

A continuación algunos ejemplos de la política de “garrote y zanahoria” generada a partir de la decisión de Estados Unidos de intervenir en Irak:

País	Tema	Conflicto/Medida
Chile	Libre comercio	El embajador de Estados Unidos en Chile indicó que el último país deberá “medir las consecuencias” si vota contra Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Marzo 2003).
México	Migraciones	Se “enfrian” las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México por el comportamiento de este último país en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2003).
Argentina	Inmunidad	Argentina otorga inmunidad parcial a los soldados estadounidenses que ingresen a su territorio para ejercicios militares (septiembre 2003).
Colombia	Inmunidad	Gobierno colombiano y Estados Unidos otorgan inmunidad para soldados a cambio de 5 millones de ayuda militar al país andino (septiembre 2003).
Brasil	Contratos	Brasil es eliminado de lista de países que pueden participar en la reconstrucción de Irak. (diciembre 2003).
Colombia	Contratos	Colombia es el único país de América Latina que puede participar de contratos para la reconstrucción de Irak (diciembre 2003).

PARADOJAS DE LA HEGEMONÍA

La decisión de Estados Unidos de atacar Irak, reflejó en forma patente las debilidades que existen en el hemisferio para enfrentar temas de la agenda global en forma concertada. Algunos países decidieron incorporarse a la coalición, unos pocos se apegaron a los principios del derecho internacional y buscaron medios de solución a nivel multilateral y otros se abstuvieron de participar en la discusión.

La estrategia de política exterior unilateral y bilateral de Estados Unidos ha generado efectos diversos en la región. Mientras algunos estados han buscado el beneficio inmediato de una alianza estratégica con Estados Unidos (los países centroamericanos y Colombia principalmente), otros, como Brasil, Venezuela y hasta cierto punto Argentina, han planteado posturas de rechazo al protagonismo adquirido por Washington. Por último, países como Chile y México, han generado un espacio de "diálogo dentro de las diferencias" con la primera potencia del norte.

La fragmentación en las respuestas regionales no es una novedad en el hemisferio. Tampoco es novedoso el no uso de instancias colectivas de tipo multilateral para responder a las demandas provenientes desde Estados Unidos. Parece ser entonces que el nuevo contexto internacional no ha favorecido al menos en el hemisferio la búsqueda de consensos básicos sobre cómo enfrentar los conflictos sociales, políticos y de seguridad pre-existentes y emergentes. Pese a que se adquieren compromisos en forma multilateral (Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA, declaraciones de las Cumbres presidenciales, etc.), tales acuerdos no se traducen en cambios significativos en la implementación de una agenda compartida por todas las naciones.

De esta forma, uno de los principales problemas en el hemisferio es cómo América Latina será capaz de concertar políticas en un contexto de unipolarismo estratégico y donde existe una agenda estructurada desde el propio Estados Unidos.

Tal como Ignacio Labaqui sostiene en su artículo, la agenda de Estados Unidos podría contener externalidades "negativas". Por ejemplo, se podrían robustecer aparatos de seguridad en la región que no están bajo control civil. Asimismo, podrían generarse importantes reformas en los sistemas de inteligencia, sin un adecuado control civil de los mismos. Se podría también "terrorizar" los conflictos sociales que ocurren en el continente y que no necesariamente responde a una lógi-

ca de movimientos extremistas. Finalmente, podrían militarizarse temas que corresponden a un nivel policial.

La principal paradoja de la hegemonía es que también podrían observarse externalidades "positivas" al promoverse desde Washington políticas de anti-corrupción, de fomento a criterios de transparencia y rendimiento de cuentas a las naciones del continente.

EXTERNALIDADES DE LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA

Políticas	Externalidades	
	"Positiva"	"Negativa"
Control flujos comerciales (seguridad portuaria, aérea, terrestre).	Modernización puertos, sistemas de seguridad, etc.	Sobre reacción frente a amenazas no creíbles. Alza de costos en seguridad.
Control de flujos financieros.	Control flujos financieros ilegales en América Latina.	Invasión privacidad.
Control migraciones.	Modernización sistemas de control fronterizo.	Resolución de problemas estructurales mediante represión en oferta.
Control actividades ilegales conexas (drogas, lavado de dinero, etc.).	Actualización de sistemas de intercambio de inteligencia.	Militarización de la guerra contra narcotráfico.
Ampliación del concepto terrorismo, incluyendo actividades afines.		Inclusión dentro de "terrorismo" a movimientos sociales.
Entrenamiento a militares en lucha anti-terrorista.		Creación de nueva doctrina de seguridad. Incremento capacidades militares.
Coordinación de sistemas de inteligencia.	Modernización de sistemas de inteligencia. Incremento capacidades civiles.	Potenciamiento capacidades militares para hacer inteligencia doméstica.

El caso más emblemático por estos días es la noticia sobre las cuentas bancarias del general Pinochet en Estados Unidos. En efecto, el objetivo de la investigación del Senado de Estados Unidos no era precisamente perseguir a un ex-dictador sino que resolver el gran problema de cómo controlar el lavado de dinero, es decir, la conversión de dinero ilícito en lícito, y cómo evitar el traspaso de dinero a organizaciones terroristas. Se trata, sin duda, de una tarea compleja y de no fácil reso-

lución, pues tocaba los intereses de muchas personas que sin ser terroristas utilizan el sistema financiero en su beneficio personal.

Por ejemplo, después del 11/09 y por espacio de dos años una agencia ilegal de dinero realizó transacciones por cerca de mil millones de dólares desde un banco en *New Jersey* sin que fuese controlada. A comienzos de 2004, la Reserva Federal estadounidense descubrió que un banco suizo había transferido en dinero efectivo más de 5 mil millones de dólares a países sobre los cuales existían prohibiciones expresas para hacer negocios. En Mayo, el Departamento del Tesoro multó por la suma de 25 millones de dólares al Banco Riggs por no haber informado a las autoridades de actividades financieras ilegales relacionadas a Arabia Saudita.

En la actualidad, ni Estados Unidos ni muchos otros países del mundo cuentan con sistemas de control financiero eficientes. Las investigaciones realizadas por diversas instituciones burocráticas de ese país han revelado una falla estructural del sistema. Pese a la relevancia del tema y la formulación de legislación e investigaciones específicas, parece ser que existen fuertes resistencias para implementar cambios que establezcan un mecanismo eficiente.

Con todo, el descubrimiento de una cuenta secreta del general Pinochet en el banco Riggs se transformó en un efecto no esperado de un gobierno que, al buscar controlar terroristas islámicos, terminó contribuyendo a la transparencia en un país latinoamericano. Paradójicamente, la hegemonía estadounidense en este caso generó una externalidad positiva que contribuyó a reforzar el estado de derecho y reafirmar la necesidad de avanzar en una agenda pro-transparencia.

La interrogante entonces es hasta qué punto será factible para las naciones de América Latina de responder a la agenda de Estados Unidos con un grupo de propuestas que contribuyan a establecer relaciones cooperativas y más asimétricas. La cooperación en seguridad se ha transformado en una ventana de oportunidades y riesgos: oportunidades por cuanto se podrían generar beneficios comunes en temas vinculados a políticas de anti-corrupción, transparencia y fortalecimiento del control civil sobre las fuerzas armadas. Pero también constituye un riesgo, por cuanto la misma agenda podría generar externalidades negativas que perjudiquen la consolidación democrática. Es lo que denominamos, la gran paradoja de la hegemonía.

BIBLIOGRAFÍA

- AYÓN, DAVID (2001) "El voto latino: América Latina en la política estadounidense". *Foreign Affairs en español*. Primavera. Vol. 1, Número 1.
- CASTAÑEDA, JORGE (2003) "La relación olvidada". *Foreign Affairs en español*. Abril-Junio. Vol. 3, Número 2.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL (2001) "Entre la excepción y el compromiso: Bush ante América Latina". *Foreign Affairs en español*. Otoño - invierno. Vol. 1, Número 3.
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, CARLOS (2002) "Los latinos y la política exterior de Estados Unidos". *Foreign Affairs en español*. Otoño-invierno. Vol. 2, Número 3.
- GUAJARDO, GUILLERMO (2002) "Estados Unidos y América Latina: análisis de una visión conjunta" *Foreign Affairs en español*. Verano. Vol. 2, Número 2.
- LOWENTHAL, ABRAHAM (2002) "Estados Unidos y América Latina en el nuevo siglo". *Foreign Affairs en español*. Primavera. Vol. 2, Número 1.
- MANDELBAUM, MICHAEL (2001) "La conciencia de un conservador: los peligros del dogmatismo en la política exterior estadounidense". *Foreign Affairs en español*. Otoño-invierno. Vol. 1, Número 3.
- OTTEMAN, SCOUT (2002) "El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina". *Foreign Affairs en español*. Otoño-invierno. Vol. 2, Número 3.
- RIDGE, TOM (2004) "Dos patrias, una misión". *Foreign Affairs en español* Abril-Junio. Vol. 4, Número 2.
- SHIFTER, MICHAEL (2001) "Un primer paso: El reto de George W. Bush: ampliarlo" *Foreign Affairs en español*. Primavera. Vol. 1, Número 1.