

Bajo la Mirada del Halcón
Estados Unidos - América Latina post 11/09/2001

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

Bajo la Mirada del Halcón

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes
Editor



FLACSO-Chile

2004.10.24

BIBLIOTECA - FORTALEZA - E C
Fecha: 24 oct 2004
Categoría:
Procedencia:
Código:
Donación: <input checked="" type="checkbox"/>

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

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

INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

El presente volumen evalúa el impacto de las nuevas orientaciones de política exterior en América Latina. La relevancia de este tema está dada por las importantes transformaciones que han ocurrido en los últimos años en la política exterior estadounidense y sus potenciales efectos en la región.

En un mundo complejo global e interdependiente y la administración norteamericana ha definido una doctrina con un fuerte sello unilateralista, que no concita el respaldo pleno en el sistema político de su país, ni el apoyo de las principales potencias del mundo¹. El diseño de la nueva estrategia implica el uso de la fuerza al margen del sistema internacional legal, organizado en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las consecuencias de una política de este tipo son muy graves en el largo plazo y producirán una mayor inestabilidad global y regional.

El nuevo diseño de la política de defensa y de seguridad nacional de la administración Bush fue dado a conocer a finales de septiembre del 2002, por medio del documento “The National Security Strategy of the United States of America”. Este es un documento que define la política gubernamental de los Estados Unidos en materias estratégicas. La primera reacción en el Congreso de los EE.UU. no concitó un apoyo y consenso inmediato. Más aún, el Presidente Bush fue acusado de vincular el diseño de una política hacia Irak con los intereses políticos domésticos relacionados con las próximas elecciones del Congreso estadounidense del mes de noviembre. Sin embargo, también por razones electorales tanto la Cámara de Representantes como el Senado otor-

¹ Al respecto ver por ejemplo, George Soros 2003. *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power*. PublicAffairs.

garon su aprobación para que la Casa Blanca puede usar la fuerza y luego informar al Congreso. Esta nueva doctrina tampoco congrega aliados internacionales. Francia, Rusia y China han expresado su posición. El gobierno de Gran Bretaña, principal aliado de EE.UU., no coincide en los objetivos a ser alcanzados en Irak. Es decir, le interesa focalizar en el tema de las armas de destrucción masiva y no en el derrocamiento o desplazamiento de Sadam Hussein.

El nuevo diseño estadounidense reafirma un unilateralismo radical que no deja espacio para políticas consensuadas que son las únicas que aseguran, en el contexto de la globalización y la interdependencia, resultados efectivos en el corto y largo plazo. El diseño de la administración Bush apunta a ejecutar su propia voluntad sin consideración de otros actores. Los principales líderes y voceros han reafirmado que EE.UU. actuará de acuerdo a sus propios criterios. Lo anterior significará un mayor aislamiento norteamericano, el peligro que declare la guerra en diversas situaciones, sin alianzas que le den soporte efectivo en el largo plazo. Con ello el riesgo de la anarquía se incrementa de manera fundamental.

ORÍGENES DE LA NUEVA DOCTRINA

El Secretario de Defensa de los EE.UU., Donald Rumsfeld, en un artículo publicado en *Foreign Affairs* sobre "La transformación de las fuerzas armadas", ya anunciaba que "la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva"². Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba "el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos". Esto significó abandonar el esquema de dos guerras simultáneas importantes y principalmente el cambio de perspectiva de análisis, desde una estrategia fundada en amenazas a un enfoque "basado en las capacidades". Es decir, una pers-

² Donald Rumsfeld. *Foreign Affairs*, "Transforming the Military", mayo-junio 2002, pp. 20-32.

pectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

Lo anterior refleja un cambio significativo de orientación. En efecto, en un artículo de Condoleezza Rice, Consejera de Seguridad Nacional de la administración, había señalado las dificultades que tenía Estados Unidos para definir su "interés nacional" en ausencia del poderío soviético y como esto generaba oportunidades para la conformación del mundo venidero. En este sentido destacaba dentro de las prioridades en la definición del interés nacional el "centrar las energías de EE.UU. en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional" (*Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, primavera 2001). En la etapa post 11 de septiembre el foco es un unilateralismo extremo.

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

Este diseño reafirma dos aspectos que son esenciales en la nueva política: a) en el punto cuarto, reseñado en el párrafo anterior, destaca que la misión, establecida por los EE.UU., es la que determina la coalición, y no la coalición la que establece la misión. Esto significa el reinado del unilateralismo y un creciente aislamiento. b) A su vez, en el punto quinto de las lecciones de Rumsfeld, se enfatiza el ataque previo, preventivo, el tomar la delantera. El generar una "buena ofensiva".

Todo este diseño es el que se estructuró en el documento formal de la administración, firmado por el Presidente George W. Bush, el 17 de septiembre recién pasado.

LA NUEVA DOCTRINA DE SEGURIDAD ESTRATÉGICA

En un documento de nueve secciones, con un total de 31 páginas y precedido por una carta del Presidente Bush de dos páginas se establecen los lineamientos de la nueva doctrina. El aspecto medular señalado por el Presidente Bush es que "Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas". El documento define la estrategia como el camino de la acción. "En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción" (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

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

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

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

Sobre esta doctrina del ataque preventivo, el ex candidato presidencial y ex Vicepresidente de EE.UU., Al Gore, efectuó una fuerte crítica dado que afecta las relaciones entre EE.UU. y el resto de la comunidad mundial. Señaló que esta doctrina es contraria al artículo 51 de Naciones Unidas. Lo más significativo es el efecto de demostración e imitación que puede producir esta doctrina. Al Gore destacó "si otras naciones hacen valer el mismo derecho, entonces las reglas del derecho rápida-

mente serán reemplazadas por el reinado del miedo. Cualquier nación que perciba circunstancias que pueden eventualmente llevar a una amenaza inminente podría justificar bajo esta aproximación una acción militar contra otra nación". Lo anterior significa crear el reino de la anarquía. Más aún cuando entre las situaciones potencialmente peligrosas y en las cuales pudieran surgir imitadores de la nueva doctrina norteamericana, se encuentran India/Pakistán o China/Taiwán y no debe olvidarse, señala Al Gore, a Israel/Irak o Israel/Irán. Más aún, el ex Vicepresidente, destacó que Rusia ya ha citado la anticipación de una posible acción respecto de Georgia, con motivo de la guerrilla chechena.

La nueva doctrina estratégica de los EE.UU. conlleva importantes peligros y que afectarán las distintas regiones del mundo. A países aliados, entre los que se encuentran los latinoamericanos y los europeos, los colocarán claramente en contradicción con este diseño:

1. La doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global.
2. Esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EE.UU. El aislamiento y el unilateralismo son "gemelos en la definición política-ideológica internacional estadounidense", señala un reciente artículo de Michael Hirsh (*Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002). El consenso ha sido un instrumento principal no sólo para la estabilidad internacional, también para luchar contra las amenazas compartidas. La nueva administración estadounidense, con su cambio de política, considera que puede establecer un orden sobre la base del unilateralismo. Con ello, como lo señalan fuertes críticas en el Congreso y en el sistema internacional, vuelve más vulnerable al sistema en su conjunto y al propio EE.UU.
3. La nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad a ser construida o reafirmada. Sin esta visión no podrá haber liderazgo efectivo. Sin una perspectiva global capaz de vincular y conectar la interdependencia global no será posible generar un liderazgo efectivo. El desarrollo del sistema internacional ha tenido en el liderazgo estadounidense una guía sustantiva a lo largo del último siglo. Ello se fundó en la capacidad para satisfacer los intereses propios en una perspectiva más amplia de consenso en el sistema internacional. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles.

4. América Latina ocupa tres párrafos en el documento. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles, con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo dedicado a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad. América Latina posee un espacio mucho menor que el que se preveía al inicio de la administración Bush (Michael Shifter, *Current History*, febrero 2002).

REAFIRMAR EL UNILATERALISMO Y LA COOPERACIÓN

La nueva política norteamericana basada en la doctrina descrita requerirá de un diálogo franco, abierto y efectivo con las autoridades y la elite estadounidense. Es una responsabilidad esencial de las democracias, incluidas las latinoamericanas y aun de países pequeños como Chile, de debatir abiertamente con los EE.UU. esta política. Es necesario reconocer el terrible y profundo impacto que causaron los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Como señaló el Alcalde de Nueva York este fue un ataque a más de 90 naciones que fueron víctimas inocentes del terrorismo. La respuesta debe ser una respuesta del conjunto del sistema internacional y no una alternativa unilateral.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y la construcción de bienes públicos internacionales capaces de promover estabilidad, justicia y resolver las situaciones críticas, es la opción que promueven la inmensa mayoría de los países, incluidos los del Consejo de Seguridad.

En definitiva el impulso de esta doctrina unilateral representa un fracaso político y una autoreducción de las capacidades de liderazgo. Es también un cambio significativo y una alteración del orden político construido entre los estadounidenses y los europeos en más de medio siglo. Esto es un motivo de alarma mayor. La destrucción de la perspectiva multilateral y de la alianza política básica de la guerra fría puede tener consecuencias insospechadas respecto al aislamiento de los EE.UU. y la falta de soporte político internacional a sus decisiones. Ello se refleja con mayor fuerza cuando se evalúa que la estrategia tradicional, fundada en construir alianzas, y en un nivel de disuasión autónomo sustantivo, fue lo que permitió el triunfo en la guerra fría, sin guerra. Estableció un contexto global de distensión que posibilitó un tránsito desde la bipolaridad al sistema actual sin un caos global, ha sido un proceso relativamente ordenado. En este

tránsito las ideas occidentales se universalizaron. Ello representó un avance crucial en la valoración de los derechos humanos en el mundo. También incrementó las denuncias y en algunos casos el tomar medidas efectivas sobre las graves violaciones que ocurrían en diferentes partes del planeta. Nunca antes la democracia tuvo una expansión tan rápida sobre tantas personas en el planeta. Con esto se contribuyó de manera efectiva a la estabilidad y la paz. Todo lo anterior corre un grave riesgo de mantenerse la decisión de intervención unilateral.

La dificultad para enfrentar de manera adecuada la definición del interés nacional norteamericano en el contexto de los atentados del 11 de septiembre es que pueden priorizarse las visiones de corto plazo y éstas normalmente están guiadas por las urgencias y no por la construcción de consensos y la estabilidad global, en las cuales EE.UU. tienen una responsabilidad principal. Esto ya lo señalaba Condoleezza Rice en los primeros meses de la nueva administración, "al no haber una visión convincente son los intereses de corto plazo los que van llenando el vacío (de la definición del interés nacional)". Las urgencias post 11 de septiembre parecen hacer lo propio. La reafirmación de la estabilidad global en un mundo con armas atómicas y con una acción terrorista de nuevo tipo, reafirma la necesidad de asociación y cooperación.

El mundo actual requiere del liderazgo de EE.UU., en conjunto con Europa y el apoyo latinoamericano y todos quienes sienten que los derechos humanos, la democracia y una economía abierta y equitativa posibilitan satisfacer las necesidades de las personas. Lo anterior requiere de una visión fundada precisamente en el crecimiento, promoción y universalización de estos valores. Demanda consultas tendientes al desarrollo de visiones integradas de un orden planetario. Requiere del establecimiento de reglas que permitan controlar y verificar los riesgos, en una era que sigue siendo nuclear y con riesgos por las armas de destrucción masiva. Alcanzar lo anterior sólo será posible si existen instituciones que funcionen de manera cada vez más eficiente. Para ello el desarrollo de un multilateralismo cooperativo global y regional es una demanda y una necesidad que cobra cada día más fuerza.

Las diferencias entre EE.UU. y sus principales aliados están radicadas en este punto, "se refieren en gran medida al unilateralismo norteamericano y la ley internacional", en contraposición con "la visión europea que busca crear un genuino orden internacional adaptado a las circunstancias del mundo pos guerra fría"³. Lo mismo podría señalar-

³ Francis Fukuyama, "El mundo pos 11 de septiembre", *La Tercera*, 8 de septiembre, 2002.

se de los aliados y socios latinoamericanos. Claramente multilateralismo posee definiciones y consecuencias diferentes para los estadounidenses y para el resto de occidente. En definitiva la discrepancia con EE.UU. radica en cómo construir un mundo fundado en la legitimidad democrática doméstica que se proyecta al plano internacional sobre la base de la cooperación y la asociación en donde el multilateralismo institucionalizado es su expresión central. Todo esto nos obliga a repensar el rol de Naciones Unidas para dotarla de mejores capacidades de acción. La corresponsabilidad respecto a la paz y la seguridad internacional debe expresarse institucionalmente. El único camino efectivo para enfrentar las tendencias unilaterales y aislacionistas de la actual administración estadounidense es más diálogo; más y mejor multilateralismo; mayor cooperación y asociación.

Los trabajos contenidos en este volumen abordan precisamente esta problemática. En la primera parte, Claudio Fuentes y David Mares analizan la política estadounidense post 11 de septiembre. Luego, Ignacio Labaqui, Fernando Bustamante Luis Guillermo Solís, Daniel Matul y Lilian Bobea nos entregan visiones subregionales del impacto de la política estadounidense hacia la región. Finalmente, Raúl Benítez, Antonio Aranibar, Fernando Cepeda e Isabel Jaramillo nos ilustran de casos nacionales. En la parte final, Claudio Fuentes retoma una mirada regional, entregando una sistematización de los efectos de la política estadounidense hacia la región destacando las oportunidades y obstáculos que podría generar este nuevo ambiente internacional.

Los artículos compilados en este volumen son el resultado de un proyecto sobre la temática financiado por el generoso aporte de *Open Society Institute*, a quienes agradecemos su continuo apoyo. Dicho proyecto reunió a expertos de toda América Latina en diversas sesiones de trabajos durante el año 2003 y 2004. Agradecemos a quienes participaron de tales sesiones y aportaron con sus visiones al enriquecimiento de este proyecto. Agradecemos especialmente a Andrés Villar quien colaboró en la edición de este material y a Marcela Zamorano, Marcela Contreras y Claudia Gutiérrez, quienes nos han asistido en este proyecto. Esperamos continuar en el futuro con este esfuerzo de abrir espacios de debate y generación de alternativas para convertir América Latina en una región más segura y pacífica.

Santiago, 10 de Agosto, 2004

*Estados Unidos y el nuevo
contexto global*

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

CLAUDIO FUENTES

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

1. FACTORES QUE EXPLICAN LAS DEFINICIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE PODER

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

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

b. Cambio en las fuentes de poder

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

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

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

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

Esta desigualdad afecta el sistema internacional de varias maneras. En primer lugar, se han incrementado las presiones migracionales desde países no desarrollados a países que sí lo son. En las últimas tres décadas el flujo migracional mundial se ha incrementado en un 130 por ciento pasando de 80 millones de personas en 1970 a 185 millones en el 2002¹. En segundo lugar, la masificación de los medios de comunicación ha hecho que estas desigualdades se hagan más visibles a la comunidad internacional. El desarrollo de los medios de comunicación (incluyendo Internet) han permitido una mayor sensibilización de la población sobre las condiciones de vida en distintas partes del mundo y mayores niveles de coordinación de movilizaciones globales que demandan la resolución sistémica del problema de la pobreza. Finalmente, el incremento de la interdependencia económica ha conducido a los países desarrollados a invertir mayores recursos para estabilizar regiones y países que enfrentan crisis fiscales severas y que dado su tamaño en la economía son capaces de generar desequilibrios en las economías internacionales.

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

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

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

En forma simultánea, otros países se han incorporado al círculo de los países que cuentan con armas de destrucción masiva. A parte del reciente reconocimiento de Corea del Norte de su capacidad nuclear, los expertos consideran que Israel tiene programas de tipo nuclear, pese a que no hay un reconocimiento oficial de los mismos².

Cuadro 2
GRANDES PODERES Y LA AMENAZA NUCLEAR

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

En negrita, países con capacidad militar nuclear.

*Irak se encuentra en transición política a la fecha.

**En el caso de Irán una comisión de expertos de Naciones Unidas descubrió evidencia de enriquecimiento de uranio en dicho país, material fundamental para el desarrollo de tecnología nuclear³.

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

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

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

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

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

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

estos expertos, la pobreza depende no de la disponibilidad de alimentos, sino de la capacidad de pequeños agricultores en el Tercer Mundo de poder ser competitivos, y aquello en un marco de alta tecnologización de la economía internacional está lejos de ser alcanzado⁴. Para otros estudiosos, la investigación genética es un aporte más al desarrollo y podría generar oportunidades específicas para reducir la pobreza. Se sostiene que los avances científicos del período 1965-1980 fueron determinantes para la reducción de la pobreza en el mundo (Lipton 1999).

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

c. Determinantes domésticas de política exterior estadounidense

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

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

Cuadro 3
BALANCE DE PODER EJECUTIVO-LEGISLATIVO

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

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

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

En los años 90s y luego de la caída del bloque soviético, Estados Unidos redefine una vez más sus prioridades, lo que además coincidió con la llegada de los demócratas al poder en 1993. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el dúo democracia-libre comercio aparecieron con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El pre-

dicamento central aquí fue que el bienestar de la población estadounidense se satisfacía en la medida en que se reducían las barreras para el comercio internacional, principalmente porque la industria estadounidense comenzó a observar altísimos niveles de competitividad. Adicionalmente, se sostenía que existía una relación virtuosa entre libre comercio y la democratización de los países de la región. Dado que en una democracia las reglas del juego eran debatidas en los congresos, existirían mayores posibilidades para influir las agendas locales si existían gobiernos democráticamente electos. Además, en una democracia existían menores posibilidades de alterar las reglas del juego establecidas legítimamente.

Las políticas estadounidenses en la década de los '90s precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas) y fortalecer las instituciones democráticas a través de una serie de programas de cooperación incluyendo la reforma a la judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental⁵. Fue en este contexto donde se promovieron los encuentros –cumbres presidenciales– entre los jefes de gobierno del hemisferio, con la exclusión de Cuba, siendo el elemento aglutinador el tema de la democracia. El libre comercio ha sido un tema constante en la agenda de Miami (1994), Santiago (1998), y Québec (2001).

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

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

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

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

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

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

Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: re-jerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, prevención de conflictos vía acciones preventivas, particularmente ante estados que amenazan el sistema internacional (rogue states).

Re-jerarquización de prioridades. Históricamente la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo al contexto específico que están viviendo cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar de económico de su población. En la década de los 90s se produjo un

particular paréntesis en la definición de prioridades dado que la agenda comercial y el fortalecimiento de la democracia aparecieron con particular fuerza simultáneamente, reduciéndose la prioridad estratégica de la seguridad.

Sin embargo, aquel paréntesis se cerró con el ataque terrorista del 11 de septiembre. La re-jerarquización de prioridades se explicitó con particular énfasis en el documento *The National Security Strategy of the United States* publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista del 2001⁶. En este documento se dio particular énfasis al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales. Como demostraremos más adelante para el caso latinoamericano, mientras para la administración Clinton la libertad se aseguraría mediante la difusión del libre comercio y las ideas democráticas, la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a una agenda de seguridad de alcances globales.

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

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

⁶ Ver: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

El debate sobre el unilateralismo comenzó no con la más reciente intervención en Irak sino que en 1989 cuando cayó el muro de Berlín. La opción de un aislacionismo de post guerra fría nunca fue parte del debate interno⁷. La pregunta central siempre giró en torno a cómo Estados Unidos debería asumir su "liderazgo mundial". Para los principales asesores de George Bush padre (1989-1993) incluidos Paul Wolfowitz y Dick Cheney, Estados Unidos debería asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales, restándole importancia al rol de los organismos internacionales. Sin embargo, el triunfo de Bill Clinton condenó a aquel sector a esperar una mejor oportunidad para influir en el gobierno. Los asesores de Clinton, en cambio, hicieron del concepto *engagement* (o involucramiento) un elemento central de su definición de política internacional. La secretaria de estado Madeleine Albright sostenía que "debemos trabajar duro para mantener una productiva sociedad incluso con nuestros más cercanos aliados, dado que la historia nos muestra los riesgos [de debilitamiento] que enfrentan las alianzas una vez que se acaba una amenaza. Nuestra principal prioridad entonces ha sido fortalecer nuestra relación con Europa, fortalecer la OTAN, cooperar con Corea, Japón y China a fin de establecer una paz duradera en dicha región, y fomentar a través de la Cumbre de las Américas un consenso hemisférico para la consolidación de la democracia y el estado de derecho"⁸.

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contrabalance de poder que podría desestabilizar el sistema internacional. En esta concepción se asumía que, dado que el balance de poder es algo inevitable, la política de contención y de un pro-activo *engagement* sería la mejor estrategia para –valga la redundancia– contener potencia-

⁷ El hecho que la opinión pública estadounidense no muestre interés o bien vea los altos costos de una inserción de Estados Unidos en el mundo ha marcado una discusión sobre el verdadero aislacionismo estadounidense. Sin embargo, la historia nos muestra que incluso en momentos donde más a primado este supuesto aislacionismo (después de la Primera Guerra Mundial, por ejemplo), se produjo un importante flujo de capital desde Estados Unidos hacia el resto del mundo. Lo mismo sucedió después de la Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall y entre 1960 y 1976. Lo significativo aquí es el destino de aquel involucramiento, que por lo general ha incluido principalmente Europa y no los países no desarrollados. Ver: Thomas Skidmore and Peter Smith (2001) *Modern Latin America*, Oxford University Press, (Capítulo once) y Niall Ferguson (2003) "The True Cost of Hegemony" *The New York Times*, abril 20.

⁸ Albright, Madeleine, op cit.

les adversarios⁹. La otra cara de la moneda fue el *enlargement*, es decir, la ampliación de los espacios y sistemas democráticos. Se asumía que a mayor democracia, más estabilidad.

La administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de los organismos tradicionales (llámense OTAN, o Naciones Unidas) sino que mediante alianzas que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre. El cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad: "las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de la ONU] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las miserables falencias de las Naciones Unidas"¹⁰.

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

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

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

Cuadro 4
ESTADOS UNIDOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES

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

Destacado: períodos bajo administraciones demócratas.

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

Guerra Preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. La explicitación del concepto se remonta a 1990 cuando en los pasillos de la Casa Blanca circuló un documento que causó un áspero debate intelectual y político. En el trabajo firmado por los asesores de Bush (padre) Paul Wolfowitz y Dick Cheney se sostenía que dado el colapso de la Unión Soviética, le correspondía a Estados Unidos asumir un rol predominante en la prevención de conflictos internacionales. En el documento se le restaba importancia al rol de los organismos internacionales en la prevención de conflictos. El triunfo de Bill Clinton en 1992 marginalizó a aquel sector, incentivando una política basada en los tradicionales conceptos de contención y fortalecimiento

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

El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un reciente artículo anunciaba que “la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”¹¹. Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”. Esto significó abandonar el esquema de prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

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

Las anteriores ideas son similares a las que se plantean en la nueva doctrina de seguridad, publicado en septiembre del 2002 y que establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado en el documento es que “Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

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

El eje de la argumentación se centra en anticipar el surgimiento de amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras”. Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de nuestra auto defensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. “Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5
ESTADOS ROGUES DE ACUERDO A ADMINISTRACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AMÉRICA LATINA (NUEVAMENTE) NO ES PRIORITARIA

En la historia de Estados Unidos, América Latina pocas veces ha sido una prioridad y cuando lo ha sido, las principales razones para aquella preocupación han sido temas de seguridad y acceso a recursos naturales o a puntos estratégicos del continente. Tal como Skidmore y Smith lo indican, a partir de 1945 las distintas administraciones estadounidenses priorizaron su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales para atender dichas regiones. Aquella indiferencia hacia el sur se ha roto cuando algún interés

estratégico de Estados Unidos se veía amenazado (la amenaza soviética, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano en la región se veía afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá)¹³.

Desde un punto de vista económico tampoco la región se ha constituido en un área de relevancia para Estados Unidos. Por ejemplo, los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir su dinero más en Europa o Asia y menos en América Latina y África¹⁴. En términos de intercambio comercial sucede algo similar con la sola excepción de México, con el cual se suscribió un tratado de comercio (NAFTA). La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper con la mencionada tendencia. Sin embargo, factores domésticos relacionados con la existencia de grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio y con la crisis económica a partir de 1998-99 han hecho dilatar tal iniciativa.

Así y remarcando una tendencia histórica, en la nueva estrategia de seguridad nacional América Latina no es una prioridad esencial. De hecho, América Latina ocupa sólo tres párrafos en el documento de seguridad nacional. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles, con países que "comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia". Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo dedicado a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad¹⁵.

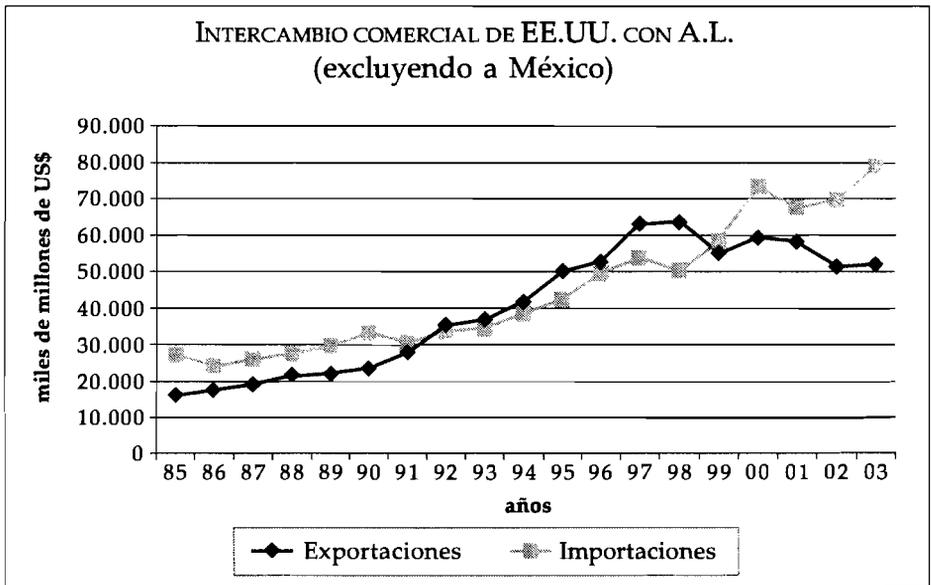
BILATERALIZACIÓN DE LA AGENDA COMERCIAL

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

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

¹⁴ Por ejemplo, en el año 1998 el grueso de las inversiones en el extranjero tuvo por destino Europa, Asia y Canadá (US\$ 87 mil millones) mientras América Latina y África sumaban (US\$ 30 mil millones). Ver Departamento de Comercio. *U.S. Direct Investment Abroad*. Washington DC, 1990-1998.

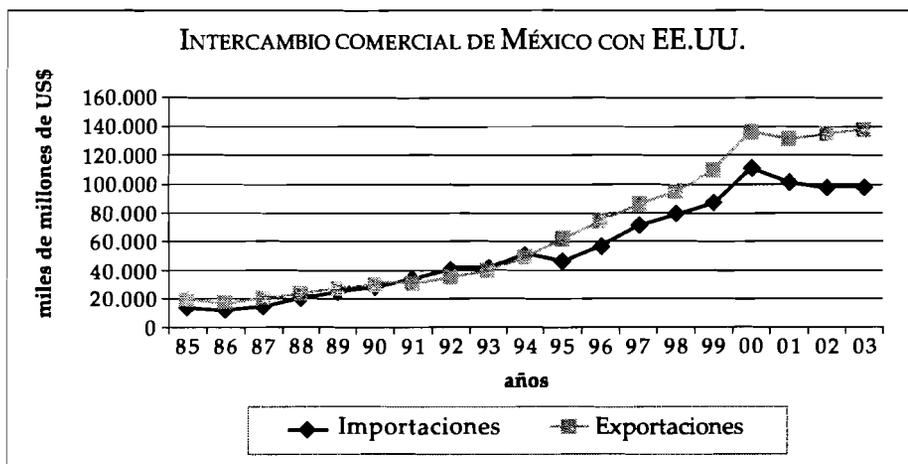
¹⁵ Shifter, Michael (2002). "A Shaken Agenda. Bush and Latin America" *Current History*, febrero.



Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.
www.economicindicators.gov

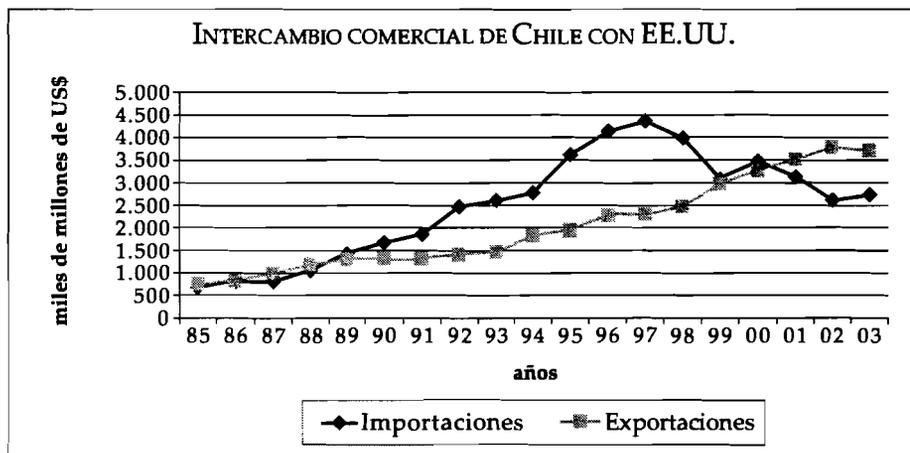
A partir de 1998 se observa un importante desbalance comercial. Por un lado, las exportaciones de Estados Unidos observan un estancamiento en el nivel de los 50 mil millones de dólares, demostrando una menor capacidad de América Latina de adquirir productos desde dicho país. Sin embargo, la capacidad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

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

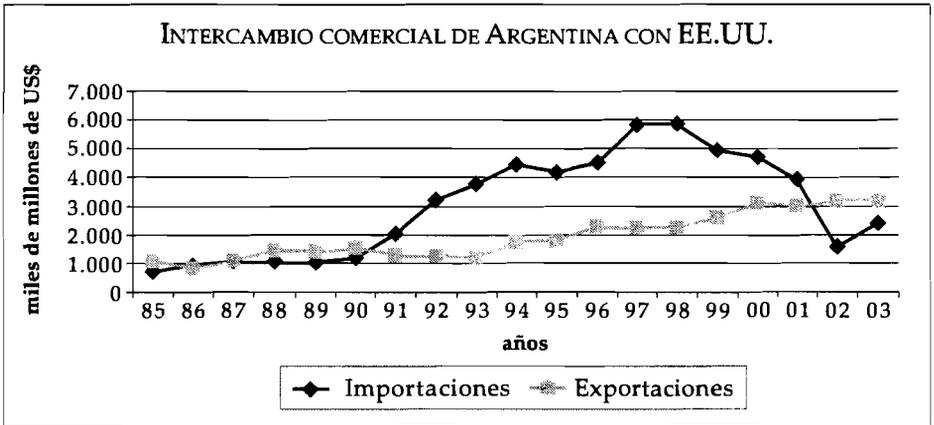


Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.
www.economicindicators.gov

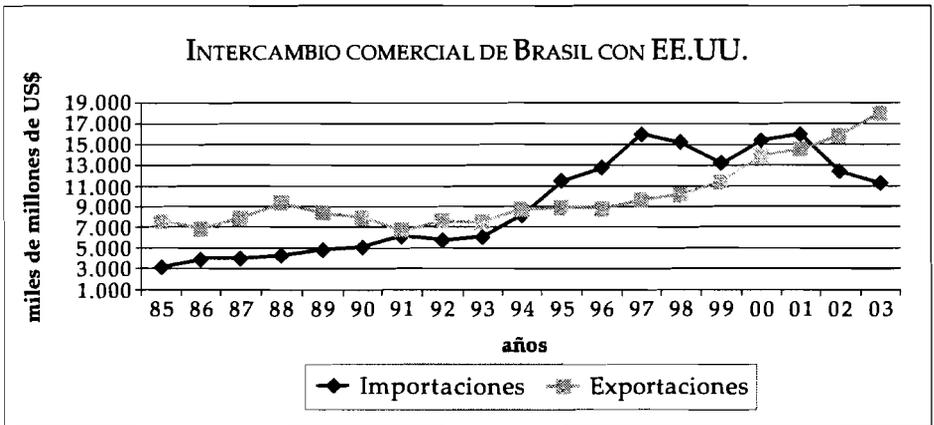
En los casos de Chile, Argentina y Brasil durante gran parte de la década de los 90s se observa un dominio de las importaciones estado-unidenses. Sin embargo, a partir del año 1998 en Chile y Argentina y en el año 2000 en el caso de Brasil se observó un constante declive de dichas importaciones. En los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



Fuente: Departamento de Comercio, USA Census Bureau.
www.economicindicators.gov



Fuente: Departamento de Comercio, USA Cencus Bureau.
www.economicindicators.gov



Fuente: Departamento de Comercio, USA Cencus Bureau.
www.economicindicators.gov

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

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

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

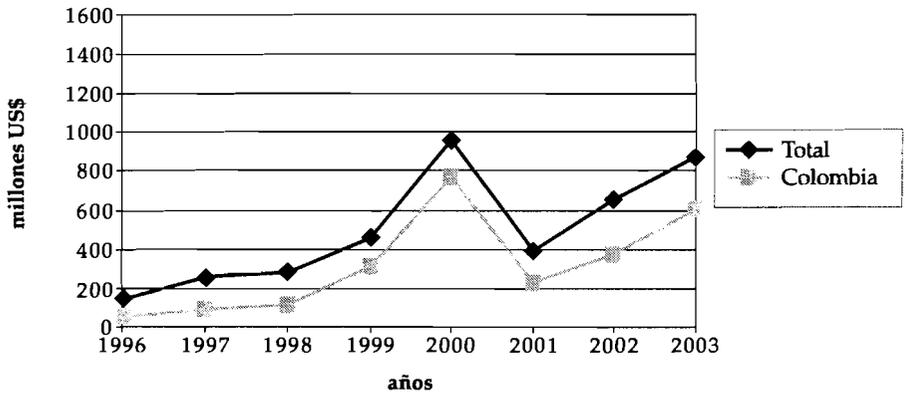
SECURITIZACIÓN Y CONDICIONAMIENTO DE LA AGENDA INTER-AMERICANA

Desde el punto de vista de definiciones de política, tres son los ámbitos de preocupación estadounidense sobre la región: (a) priorización de temas vinculados a seguridad, y específicamente los temas vinculados al terrorismo, (b) condicionamiento de la ayuda financiera de Estados Unidos a los países del tercer mundo de acuerdo al cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el Fondo Monetario Internacional y (c) la resolución del conflicto en Colombia mediante el apoyo militar al gobierno de Colombia¹⁶.

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

¹⁶ Ver: *Washington File*, "Transcript: Bush Offers More Development Money, Expect Results" (US Dept. of State, 14 de marzo, 2002); *Washington File*, "Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas" (US Dept of State, 11 Marzo, 2002); *Washington File*, "Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US priority" (US Dept of State, 13 Marzo, 2002); *Washington File* "State Dept Official Previews President Bush's Trip to Latin America" (US Dept of State 12 Marzo, 2002).

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



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

Un segundo elemento es el condicionamiento de la agenda estadounidense a temas de seguridad. Observemos algunos ejemplos. A mediados del 2002, la administración Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región de acuerdo al comportamiento que los gobiernos tendrían respecto de la firma del acuerdo sobre el Tribunal Internacional. Estados Unidos demandó que los países firmantes de tal acuerdo debieran asegurar la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte. En caso contrario, dichos países sufrirían las consecuencias de perder ayuda militar. Colombia fue el primer país en indicar

que dicha nación no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante la Corte Penal Internacional a las tropas estadounidense emplazadas en Colombia. En la reunión con Bush, Uribe indicó que un acuerdo que esas dos naciones firmaron en 1962 garantizaría la protección de soldados estadounidenses en suelo colombiano¹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

En el caso chileno dicha tendencia se mostró con claridad cuando las autoridades estadounidenses indicaron su “decepción” por la actitud chilena de apoyar las resoluciones de Naciones Unidas frente a Irak. Pese a que se ha dado por superado el *impasse* con el gobierno chileno, la administración Bush dejó en claro que le hubiese gustado otra actitud de parte del gobierno de Chile. De hecho, el Congreso estadounidense separó las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile y Singapur, que originalmente debieron aprobarse simultáneamente¹⁸.

En el caso mexicano, la presión se hizo evidente al dilatar las negociaciones sobre el tema de migraciones y un enfriamiento del diálogo con las autoridades mexicanas¹⁹. En el caso argentino, la “decepción” se hizo evidente cuando dicho país decidió abstenerse en la votación de las Naciones Unidas por violaciones a los derechos humanos en Cuba.

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

¹⁸ Ver: *El Mercurio*, 31 de marzo, 2003.

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

BIBLIOGRAFÍA

- ALBRIGHT, MADELEINE (1998) "Testing of American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 77, número 6, Noviembre/Diciembre, pp. 50-64.
- BODEMER, KLAUS (2003) *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas.
- BOLETÍN EN LA MIRA (IDL-Perú) (2003) Número 3, Abril.
- BROWN, CHRIS. *International Relations Theory. New Normative Approaches*. New York: Columbia University Press.
- CASTAÑEDA, CARLOS (2003) "La relación olvidada", *Foreign Affairs*, vol. 3, número 2.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2001) *Long-Term Global Demographic Trends: Reshaping the Global Geopolitical Landscape*. Washington DC, Julio.
- ISACSON, ADAM y NICOLE BALL (2003) *US Military and Police Assistance to "Low-Income Poorly Performing States"*. Washington DC. Center for International Policy. November.
- KLARE, MICHAEL (2001) "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, Mayo/Junio.
- LIPTON, MICHAEL (1999) *Reviving Global Poverty Reduction: What Role for Genetically Modified Plants?* World Bank.
- NYE, JOSEPH (2002) *The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- POWELL, COLIN (2004) A strategy of Partnerships. *Foreign Affairs*, Jan/Feb.
- RUMSFELD, DONALD (2002) "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp. 20-32.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2003) "Incertidumbre e Inestabilidad en Sur América", *Anuario CIP*, España.
- SHIFTER, MICHAEL (2002) "A Shaken Agenda. Bush and Latin America" *Current History*, Febrero.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Venezuela fuera del radar", *Foreign Affairs* (en español), Vol. 3, número 2.
- SCHOULTZ, LARS (2003) "La Política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes", en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie, *Escenarios post 11 de septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas*. Nueva Serie, FLACSO.
- SCHWARZ, BENJAMIN (1996) "Why America Thinks It Has to Run the World," *The Atlantic Monthly*, Junio.

El multilateralismo y la política exterior de Bush en el mundo post 11 de septiembre: ¿Ha habido algún cambio?

DAVID R. MARES

La política exterior del gobierno del presidente George W. Bush ha tenido una variada y zigzagueante relación con el multilateralismo, incluyendo aquella dirigida al área de la resolución de conflictos¹. En general, desde un comienzo éste fue un gobierno cohesionado en su oposición al multilateralismo, con el convencimiento de que ser la única superpotencia y tener la confianza suprema en la rectitud de sus posiciones significaba que la política de EE.UU. era buena para todos aquellos interesados en la paz, la democracia y la prosperidad. Si los líderes del mundo o el público internacional no estaban de acuerdo con la postura de EE.UU., ese desacuerdo era percibido y definido como resultado de un autocentrismo de corto plazo o bien de una equivocada interpretación de la política norteamericana. La confianza dentro del gobierno se engrandecía más temprano que tarde, los opositores o bien serían votados/botados fuera del gobierno o reconocerían la rectitud de las políticas de Bush.

Estados Unidos posee una fuerza e influencia sin precedentes e incontrarrestable en el mundo. Apoyados en la fe en el principio de la libertad y el valor de una sociedad libre, esta postura trae consigo responsabilidades, obligaciones y oportunidades incomparables².

Este unilateralismo y confianza fueron radicalmente alterados y puestos en cuestión como consecuencia de los ataques terroristas al Centro Mundial de Comercio, el 11 de Septiembre del 2001. El gobierno de Bush, con algunas notables excepciones, comprendió que no

¹ Quisiera agradecer a Jean Trinh por su excelente ayuda en la investigación. Los puntos de vistas aquí expresado son de exclusiva responsabilidad del autor.

² The White House (2002) *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre, U.S. Department of State, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm#nss1>

podían simplemente actuar solos y esperar que otros reconocieran el valor del liderazgo norteamericano. Más bien, la superpotencia tuvo que convencer al mundo que *ahora* era tiempo de seguir a EE.UU. Desafortunadamente, el camino escogido por los halcones dentro del gobierno (el vicepresidente Cheney, el secretario de defensa Rumsfeld, la consejera de seguridad nacional Condeleeza Rice y el mismo presidente), fue buscar aliados formulando los temas de política exterior en términos de lo bueno vs. lo malo y el bien vs. el mal.

Luego de los ataques del 11 de septiembre, EE.UU. consiguió un significativo respaldo en su lucha contra el régimen talibán en Afganistán, sin embargo el gobierno de Bush malinterpretó esta buena disposición considerándola como una aceptación total de sus visiones sobre lo que constituían amenazas a la "civilización", sobre cómo se debía tratar aquellas amenazas y sobre la forma en que se distribuirán tales costos políticos. Como resultado, sus incursiones en el multilateralismo estuvieron mal orientadas y produjeron resultados inesperados, llevando a los halcones a reafirmar, si bien matizada por grupos ad hoc de estados partidarios, una orientación unilateralista.

CONCEPTOS ANALÍTICOS

Debido a que el gobierno de Bush es especialmente adepto a emplear palabras y conceptos en formas que confunden y distorsionan su uso aceptado, es imperativo comenzar con una discusión sobre los conceptos claves en este análisis. Ninguno de ellos supone ser en sí o por sí mismo bueno, simplemente representan las formas en la que los estados se comportan. Un loable fin o una política verdaderamente horrible podrían ser aplicados por cualquiera de estos medios.

Multilateralismo: Término privilegiado que implica un importante grado de acuerdo y asociación en el desarrollo e implementación de la política exterior. Sin embargo, nuestra concepción general del concepto sugiere el trabajo a través de una institución global establecida, o la creación de una, para implementar una política exterior. No significa simplemente trabajar con otro estado más. Estas instituciones incluyen a NU y los tratados internacionales abiertos a todos los estados que deseen ceñirse a dichos términos. Si el Secretario General de NU, la Asamblea o el Consejo de Seguridad delega una misión a un grupo pequeño de estados o a estados regionales, este grupo se convierte en un agente. La Carta

de Naciones Unidas reconoce a las organizaciones de seguridad regional (OTAN, OEA) y les delega, en primera instancia, tales materias. Por tanto, las acciones de tal subgrupo pueden ser consideradas un esfuerzo multilateral mientras se sustenten en el principio de base.

Mecanismos ad hoc: A veces los estados prefieren trabajar a través de un selecto grupo de países para implementar una política exterior. Es preferible seleccionar a los socios a permitir que una institución internacional conforme un grupo en particular, ya que dichos estados temen que un grupo asignado incluiría intereses, fines y capacidades de rango más amplio de los que pudieran esperarse si fueran libres de elegir a sus propios socios. Los grupos ad-hoc podrían reunirse para un acontecimiento de política particular, pero también podrían incluir organizaciones tales como la OTAN cuando actúan fuera de sus teatros establecidos sin aprobación explícita de la ONU. Puesto que la desaprobación eleva los costos, aún para NU, es necesario distinguir la aceptación de los principios bajo coacción de su aprobación real de las acciones.

Bilateralismo: Dos países pueden trabajar juntos para alcanzar sus objetivos. Si la implementación de aquellas políticas mutuamente acordadas no requiere la aprobación de terceros, la política exterior puede ser descrita fielmente como bilateral.

Unilateralismo: Se considera política unilateral: Actuar solo para establecer metas, definir estrategia, repartir costos o implementar una política. Si uno define una política y otros participan sin cuestionarla, se vuelve analíticamente necesario preguntar por qué. La respuesta a esta pregunta requiere que examinemos el concepto "cooperación" y que distingamos entre tipos de socios.

Cooperación: El ajuste mutuo de políticas para producir una base para el trabajo conjunto es la característica clave para definir cooperación. El concepto no implica, y rara vez da como resultado, un ajuste equivalente. Ni tampoco requiere que los fines que se persiguen, los medios que se adopten y la distribución de los costos sean completamente acordados por todas las partes (aquello constituiría una armonía). La cooperación sólo requiere que los estados coordinen sus políticas en alguna forma para alcanzar lo que cada uno quiere. La cooperación es la segunda mejor solución porque implica el ajuste de las propias políticas con el fin de alcanzar un grado aceptable de lo que uno persigue. Idealmente, uno

alcanzaría las metas propias sin comprometerse; de este modo, uno sólo coopera cuando el actuar unilateralmente no producirá lo suficiente con respecto a lo que se quiere.

Socios en política exterior: Los Estados que están actuando en conjunto deben ser distinguidos ya sea por su calidad de *partidarios* o *cooperadores*. Esta distinción nos ayuda a comprender la dinámica de la formación de coaliciones y revela una política unilateralista, pese a la existencia de estados socios en la coalición que implementa dicha política.

Partidarios: Los Estados se ciñen a la elección de las políticas hechas por un líder con un mínimo de colaboración en la política de la coalición. Es decir, los partidarios concuerdan ya sea completamente (armonía – Tony Blair y el enfoque del gobierno de Bush sobre Irak) o perciben que los costos esperados de ser partidarios son menos significativos que los beneficios de seguir al líder (los seguidores centroamericanos de la política de Irak que no enviaron tropas o dinero pero quieren un acuerdo comercial con EE.UU.).

Cooperadores: Estos Estados pueden aceptar el liderazgo de otro, pero negociarán cambios importantes en la política propuesta antes de convertirse en socios en un esfuerzo conjunto.

OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Con estos conceptos de análisis en mente se pueden plantarse las distintas opciones que enfrenta cualquier estado en la arena internacional. Estas opciones están ordenadas de menos a más inclusivas para la política exterior de un Estado.

- Actuar solo.
- No asistir a foros mundiales (incluyendo a los agentes de las instituciones internacionales) para evitar cambios políticos significativos y construir alianzas especiales con los partidarios de su política.
- No asistir a foros mundiales y negociar alianzas especiales con los cooperadores.
- Ir a foros mundiales y reunir partidarios.
- Negociar posiciones en los foros mundiales para crear consensos.

A continuación se evalúa el gobierno de Bush y su política exterior.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS

Este informe se hizo público en septiembre de 2002, un año después de los ataques terroristas en Nueva York. No obstante, sus antecedentes ya estaban en desarrollo antes de los ataques del 11 de septiembre, puesto que el gobierno de Clinton y el Congreso estaban conscientes de que opositores a la política exterior de EE.UU. se estaban volcando cada vez más hacia acciones terroristas en el extranjero y en EE.UU. En 1998 la Comisión Hart-Rudman comenzó un estudio de dos años acerca de los requerimientos de seguridad en un mundo globalizado con nuevos tipos de amenazas. La comisión solicitó una nueva forma de pensar, en particular exhortando a que “Norteamérica debe, por tanto, superar su ambivalencia acerca de las instituciones internacionales y acerca de la fortaleza de sus socios, cuestionándolos menos y alentándolos más”³.

La estrategia de Seguridad Nacional del gobierno de Bush comprometía a EE.UU. entre otras cosas a:

- Trabajar con otros para reducir los conflictos regionales;
- Dar inicio a una nueva era de crecimiento económico global a través de mercados y comercio libres;
- Expandir el círculo de desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia;
- Desarrollar agendas para la acción cooperativa con otros centros importantes de poder global.

EL GOBIERNO DE BUSH Y EL MULTILATERALISMO

El gobierno de Bush, al igual que otros, está compuesto por una mezcla de personalidades con creencias disímiles sobre políticas específicas. Sin embargo, este gobierno, de igual forma que el primer gobierno de Ronald Reagan, se caracteriza por tener a sus defensores más influyentes y poderosos definidos particularmente como halcones unilateralistas. En este grupo está formado por el vicepresidente Chaney, la consejera de seguridad nacional Rice, el secretario de defensa Rumsfeld y a los principales defensores de la política dentro del Mi-

³ SEEKING A NATIONAL STRATEGY: A CONCERT FOR PRESERVING SECURITY AND PROMOTING FREEDOM. The Phase II Report on a U.S. National Security Strategy for the 21st Century. *The United States Commission on National Security/21st Century*. 15 de abril de 2000. www.nssg.gov/PhaseII.pdf

nisterio de Defensa. Puesto que solamente el secretario de Estado Powell puede ser considerado moderado en cuestiones de política exterior, y el mismo George W. Bush tiene tendencias unilateralistas auto justificadas, es fácil ver por qué este gobierno prefiere el camino unilateralista hacia la política internacional.

Este grupo cree que EE.UU. será el único poder por muchos años y que la fuerza, más que la cooperación internacional, es el mejor medio para este fin⁴. No es que piensen que no debemos actuar con otros, sino más bien que no deberíamos comprometernos (ajustar nuestros objetivos y estrategia) para hacer que otros trabajen con nosotros. Rumsfeld estuvo de acuerdo en que los inspectores de armas pudieran regresar a Irak, pero insistió en que tal acción no haría diferencia alguna, si los objetivos de Estados Unidos, definidos por él como cambio de régimen y desarme, no se alcanzaban⁵.

Esta visión de mundo ha generado una extraña y, en última instancia, inasequible posición, incluso para los halcones del gobierno de Bush. EE.UU. se encuentra negociando con Corea de Norte, uno de los miembros del infame "Eje del Mal". El gobierno estadounidense evidentemente no aceptará que los norcoreanos tengan derecho a poseer armas de destrucción masiva. Sin embargo, al aceptar reunirse cara a cara con Corea del Norte en las discusiones multilaterales, el gobierno de Bush ha manifestado cierto liderazgo que podría facilitar un acuerdo.

Más aún, la política estadounidense impulsada por el presidente Bush ha sido la de "abrir su propio camino". Poco después de asumir el gobierno, el presidente anunció que EE.UU. se retiraría del Protocolo de Kyoto, debido a "los sacrificios poco razonables" que le exige al país. El Secretario de Estado Powell buscó desviar la imagen de unilateralismo, declarando a los aliados que EE.UU. desarrollaría rápidamente una propuesta alternativa⁶. No obstante, más que negociar un nuevo esfuerzo multilateral, el gobierno de Bush publicó su propia "Iniciativa de Cielos Limpios y Cambio Climático Global", la cual llamaba a reducciones voluntarias de los gases que provocan el efecto invernadero⁷. El gobierno de Bush también propuso una exen-

⁴ Lemann, Nicholas (2002). "The War on What?: The White House and the debate about whom to fight next", *The New Yorker* 16 de septiembre, p. 36.

⁵ Barone, Michael (2002). "Taking the UN seriously", *U.S. News & World Report* 133, No. 1 23 de septiembre, p. 43; Hirsh, Michael (2002) "Heading to Battle". *Newsweek*, Atlantic Edition, 30 de septiembre, p. 22.

⁶ Dworkin, Anthony (2001). "The Bush Audit". *Prospect*, 20 de diciembre.

⁷ Writh, David (2002). "The Sixth Session (Part Two) and Seventh Session of the Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change (en Current Developments)".

ción legislativa, aprobada por el Congreso, de las Fuerzas Armadas norteamericanas acerca de la protección ofrecida a las aves migratorias bajo el "Acta de Acuerdo sobre las Aves Migratorias" firmada por EE.UU. en 1918⁸.

En cuestiones de seguridad, el gobierno de Bush se retiró del Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos y se rehusó a suscribir la aplicación de la prohibición de las armas biológicas⁹. EE.UU. ha decidido unilateralmente cómo tratar a los prisioneros capturados en Afganistán, creando su propia categoría de detenidos para evitar ser considerados dentro de la Convención de Ginebra sobre el tratamiento de los prisioneros de guerra¹⁰. En el caso de Irak, se ha opuesto al uso de los mecanismos del sistema de la Corte Internacional (tribunales internacionales) para aquellos acusados de asesinatos masivos, argumentando que la cortes iraquíes deberían juzgarlos, a pesar de la ininterrumpida presencia militar norteamericana en el país¹¹. El gobierno de Bush no sólo se rehusó a firmar el tratado que establecía la Corte Criminal Internacional en Bélgica, sino que también ha exigido que el personal y las tropas norteamericanas estuviesen exentos de acciones legales en su contra por parte de la Corte. Dado que la Corte no exime automáticamente a los no signatarios, el gobierno de Bush ha buscado acuerdos bilaterales con los países. Actualmente, tiene congelado millones de dólares en ayuda a 35 países en África, Europa, Asia y las Américas, pues estos no pudieron cumplir con la fecha límite del 1 de julio de 2003 impuesta unilateralmente para la firma de dichos acuerdos con EE.UU.¹².

Una de las políticas unilaterales más problemáticas perseguidas por el gobierno de Bush es su manifiesta proclamación del derecho a llevar

The American Journal of International Law 96, N° 3, julio, pp. 648-660; (2002) "Bush Administration Proposal for Reducing Greenhouse Gases" en *Contemporary Practice of the United States in International Law*, *The American Journal of International Law* 96, N° 2, abril, pp. 487-488.

⁸ "Exemption of U.S. Military from Migrant Bird Treaty Act" (en *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*). *The American Journal of International Law* 97, N° 2 (Abril 2003) p. 445.

⁹ Omestad, Thomas. (2002). "My way—or the highway?", *U.S. News & World Report* 30 december, p. 72; Reisman, W. Michael (2003). "Assessing Claims to Revise the Laws of War" en *Editorial Comment*. *The American Journal of International Law* 97, N° 1, Jan, pp. 82-90.

¹⁰ Mundis, Daryl A (2002). "The Use of Military Commissions to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts" en *Agora: Military Commissions*. *The American Journal of International Law* 96, N° 2, abril, pp. 320-328.

¹¹ Dickinson, Laura A. (2003). "The Promise of Hybrid Courts", en *Notes and Comments*, *The American Journal of International Law* 97, N° 2, abril, pp. 295-310.

¹² "The World; In Brief/Ecuador; U.S. cuts aid amid dispute over court". *Los Angeles Times* 3 febrero 2004: Main News, Foreign Desk, Parte A, p. 4.

a cabo acciones preventivas, aún cuando no existan amenazas inmediatas. Sin duda, EE.UU. y otras grandes potencias siempre han reservado tal curso de acción para sí mismos y manejan las consecuencias políticas tras los hechos. Empero, la política de Bush lo proclama explícitamente como un derecho, a pesar de la reafirmación de la tradicional Ley Internacional en el Tribunal de Nuremberg a fines de la Segunda Guerra Mundial, en el sentido que “la necesidad de autodefensa preventiva debe ser instantánea, abrumadora y sin que exista elección de medios, ni momento de deliberación”¹³.

A pesar de estas medidas excesivamente unilaterales, el gobierno de Bush no ha actuado simplemente como un vaquero solitario. Efectivamente consiguió apoyo de las NU para sus ataques en contra de Afganistán y los Talibanes, así como para las sanciones y un ultimátum contra Saddam Hussein. Aún cuando decidió ignorar a la ONU e invadir Irak, actuó junto a una coalición de aliados, siendo los británicos los más destacados. Firmó además un tratado bilateral con Rusia para reducir el número de ojivas nucleares en misiles¹⁴.

Se debería entender estas últimas políticas ante todo como esfuerzos para disfrazar la naturaleza unilateral de su política exterior, organizando un grupo de partidarios. Puesto que es más probable encontrar partidarios cuando el líder puede escoger quienes serán éstos, es lógico que estos esfuerzos deban desarrollarse, ya sea con grupos ad hoc o bilateralmente. Tales grupos no deben confundirse con negociaciones multilaterales.

LAS POLÍTICAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LATINOAMÉRICA DEL GOBIERNO DE BUSH

Venezuela

La actual crisis en Venezuela ofrece valiosa información adicional sobre las políticas de resolución de conflictos del gobierno de Bush, especialmente para Latinoamérica. El presidente Hugo Chávez ha resultado ser un elemento irritante para EE.UU. desde que fue electo en 1998. Chávez prometió una revolución basada en la Cuba de Castro, envía

¹³ Kirgis, Frederic L. (2002). “Pre-emptive Action to Forestall Terrorism” *ASIL Insights American Society of International Law*, junio, http://www.asil.org/insights/_edn2#_edn2

¹⁴ “Signing of Treaty on Strategic Offensive Reductions” (en *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*). *The American Journal of International Law* 96, N° 3 (Julio 2002): 734-735.

petróleo a ese país a precios subsidiados, tiene amistad con Irán y Libia y se refirió a Saddam Hussein como su "hermano". Venezuela no ha cooperado con la inteligencia norteamericana en la detección de vínculos entre los terroristas que volaron el avión hacia el Pentágono el día 11 de septiembre y los árabes-venezolanos¹⁵. Evidentemente, esta es la clase de líder que Bush y sus halcones preferirían que fueran destituidos.

Sin embargo, la OEA y el propio EE.UU. han defendido la democracia desde 1990, oponiéndose a los golpes en Haití, Paraguay y Ecuador. En un principio, EE.UU. estuvo contento de dejar que la OEA mediara en la crisis que se desarrolla en Venezuela y facilitara la salida de Chávez del gobierno. Pero la OEA no percibió su mandato de la misma forma, y no tuvo éxito aún en sus intentos de mediar. La oportunidad de deshacerse de Chávez se presentó para el gobierno de Bush en el golpe de abril de 2002. Rompiendo tímidamente con la política pasada y la comunidad interamericana, y en medio de rumores que implicaban a EE.UU., el vocero de la Casa Blanca hizo un llamado a nuevas elecciones, más que insistir en que Chávez fuese restituido como presidente. La consejera de Seguridad Nacional Rice culpó más tarde a Chávez por el golpe, más que aquellos que lo llevaron a cabo. Esto era claramente un esfuerzo por enunciar unilateralmente una nueva política sobre cómo se puede defender la democracia (expulsar a los líderes actuales y convocar a nuevas elecciones) y ganar suficientes partidarios para inhabilitar la capacidad de la OEA de insistir en la vieja política de defender a los líderes democráticos que no aceptan la renuncia bajo presión ilegal.

Enfrentado la oposición total de la comunidad interamericana, el gobierno de Bush aceptó una resolución de la OEA que denunciaba el golpe, pero intentó diluirlo¹⁶. Este esfuerzo en el multilateralismo fue más bien efímero. Dada la dinámica y polarización en Venezuela, los esfuerzos de la OEA se estancaron rápidamente, al mismo tiempo EE.UU. decidió mantenerse al margen.

Una vez que el gobierno de Bush avizoró la guerra de Irak en el horizonte, comenzó a preocuparse por el mercado internacional del petróleo, particularmente el de Venezuela, desde donde importa el 14% de su crudo¹⁷. El recientemente electo presidente Luiz Ignacio Lula da

¹⁵ Whalen, Christopher (2003). "Who Is Protecting Hugo Chavez?" *Insight on the News*, 8 de diciembre, p. 35; Halvorssen, Thor (2003) "Comandante Chavez's Friends". *The Daily Standard*, 11 de marzo.

¹⁶ Beinart, Peter (2003). "South End". *The New Republic* 27 de enero, p. 6.

¹⁷ Kahn, Jeremy (2003). "Crude Analysis". *The New Republic* 10 de febrero, p. 14.

Silva pareció dispuesto a apoyar la propuesta de Chávez para que un grupo internacional (que incluyera posiblemente a Irán, Argelia y Cuba) mediara en la crisis venezolana. El gobierno de Bush realizó una contra propuesta que incluía a su propio grupo ad hoc, “Los Amigos de Venezuela”, constituido por Chile, Brasil, México, Portugal, España y EE.UU.

Haití

La actual crisis en Haití, permanente en el tiempo, pero avivada en forma considerable por las elecciones ampliamente reconocidas como fraudulentas en el año 2000 y que le permitieron al presidente Aristide seguir en su cargo, da la oportunidad de ver otras políticas de Bush en acción. Los republicanos habían sido escépticos con respecto a los esfuerzos del presidente Bill Clinton para traer de vuelta al gobierno a Aristide luego del golpe militar de Haití a principios de los 90; por tal motivo es que el gobierno de Bush respondió a las elecciones del 2000 con un recorte en la ayuda de US \$500 millones¹⁸. Asimismo, ayudo a canalizar millones de dólares a la oposición política¹⁹.

En esos momentos, el gobierno de Bush estaba en tratativas con Aristide en cuestiones de significativa importancia para EE.UU. –tráfico de drogas y flujo de refugiados– en forma bilateral. Los éxitos en estas materias permitieron a EE.UU. la aprobación de préstamos multilaterales que había bloqueado y reiterar su apoyo al presidente Aristide²⁰. El presidente Bush buscó más tarde que CARICOM, la Comunidad del Caribe de 15 miembros, se involucrara en la mediación de la crisis de la isla²¹. Powell declaró que Aristide debía permanecer en el cargo, coherente con los esfuerzos de EE.UU. para apoyar la impresión que Haití todavía era una democracia. Sin embargo, el presidente Bush sugirió que cualquier acuerdo político con la oposición podría requerir una “presencia de seguridad” internacional²², preparando de esa forma el camino para que otros actuaran y limitaran la necesidad de una respuesta militar unilateral por parte de EE.UU. como en la crisis anterior. Bush es particularmente reticente al envío de tropas a otro lugar de conflicto a la luz de las fuerzas norteamericanas desplegadas en Afganistán e Irak²³.

¹⁸ *The Economist* “A coup unfolds”. Febrero de 2004: 28 The Americas.

¹⁹ Hinton, Charlie (2004). “Cry Contradiction”, *These Times* 1. de marzo, letters, p. 5.

²⁰ Yim, Kevin Y (2004). “Cry Haiti; Trouble brews as country heads toward bicentennial”. In *These Times*. 5 January, News, 5.

²¹ *The Economist*. “A Caribbean deadlock”. February, 2003: 7 The Americas.

²² “A coup unfolds”.

²³ Brady Rose (Ed.). “Heading off more violence in Haiti”. *Business Week* 1 March 2004: International Outlook, Global Wrapup, N° 3872, p. 56.

Colombia

Colombia es el caso que en América Latina ilustra de manera más clara la preferencia del gobierno Bush por partidarios y negociaciones bilaterales, más que por negociaciones multilaterales y cooperativas para tratar una amenaza a la seguridad. Aún antes del 11 de septiembre, EE.UU. había desarrollado un programa de gran envergadura para erradicar el cultivo, procesamiento y tráfico de cocaína y heroína en ese país. No era esta una política unilateral y Colombia no era un partidario. Los gobiernos colombianos tenían su propia versión del Plan Colombia y negociaron con EE.UU., la Unión Europea y otros países latinoamericanos para que cooperaran en él. El gobierno estadounidense respondió a los componentes de militarización y erradicación de la droga.

Sin embargo, luego del 11 de septiembre, el gobierno de Bush se aprovechó de la nueva preocupación sobre el “terrorismo internacional” para incrementar el financiamiento y ampliar sus operaciones con el pretexto de perseguir a los “narco-terroristas” colombianos con nexos con el terrorismo internacional.

Colombia: un tema bilateral, así como también la política norteamericana para tratar las repercusiones de la política del Plan Colombia en Ecuador y Panamá. A pesar de los reclamos de América Latina por el excesivo énfasis en cuestiones militares y de seguridad en detrimento de la seguridad humana y de temas de desarrollo, el gobierno de Bush ha llegado a acuerdos bilaterales con los dos países más negativamente influenciados por el Plan Colombia: Ecuador y Panamá²⁴.

CONCLUSIÓN

El gobierno de Bush está fuertemente influenciado por los halcones dentro del gobierno, ante todo porque el mismo presidente Bush tiene una visión de mundo autojustificada. A pesar del fracaso de las políticas impuestas por EE.UU., Bush interpreta a sus partidarios como cooperadores, reforzando así su tendencia a insistir en políticas de línea dura. Por consiguiente, no ve contradicción alguna entre las políticas de su gobierno después del 11 de septiembre y su propia Estrategia de Seguridad Nacional.

²⁴ Villagra Delgado, Pedro, Luis Bitencourt y Henry Medina Uribe 2003.

Con todo, las contradicciones son enormes y tienen implicancias que van más allá de cuestiones de coherencia política. Es discutible que el mundo sea más seguro para la gente que vive dentro de EE.UU., pero se ha vuelto más peligroso para aquellos que viven fuera de sus fronteras. Una estrategia económica que castiga a los Estados que no acatan las normas neoliberales a pesar de la creciente pobreza luego de una década de tales políticas, contribuye al debilitamiento de la democracia en el hemisferio, especialmente cuando los campesinos escuchan que el gobierno de Bush, al igual que sus predecesores, sigue aprobando subsidios de millones de dólares para los agricultores norteamericanos. La forma de perseguir la erradicación de los cultivos de coca en Sudamérica hace más valioso el comercio ilegal, dando como resultado una mayor corrupción de los ya débilmente institucionalizados Estados. Una política exterior sesgada que canaliza recursos hacia las instituciones para persuadirlos y entrenarlos para desempeñar funciones internas que persigan a los “narcoterroristas”, genera más violaciones a los derechos humanos y debilita los avances –ganados con un inmenso costo humano en la última década– en el control civil sobre los militares.

Algunos analistas argumentarían con resignación que bajo las circunstancias actuales de unipolaridad en el sistema internacional y de unilateralismo en el gobierno de Bush, el camino más sabio para los estados es convertirse en partidarios. Sin embargo, existe una gran diferencia entre el liderazgo y el poder legítimo y aquello que se obtiene a través del fanatismo ideológico y del poder. El gobierno de Bush estará limitado a un máximo de dos períodos, y pudiera incluso enfrentar la derrota en noviembre. Puesto que la ley internacional de la costumbre no es estática, resulta fundamental que otros Estados no ratifiquen la reivindicación de nuevos derechos por parte del presidente Bush a través de su consentimiento a aquellas políticas de hoy.

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 *Ibid.*, p. 6.

⁵ *Ibid.*, 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^o 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^o 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 Atualização do Pensamento Brasileiro em Materia de Defesa e Segurança". Ministerio de Defensa.
- 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 58ª 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.

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

FERNANDO BUSTAMANTE

INTRODUCCIÓN

Una vez lograda la pacificación de Centro América y una consolidación aceptable de las transiciones políticas en México, Brasil y el Cono Sur; es posible que el área andina esté camino a emerger como la sub-región latinoamericana con mayores niveles potenciales de conflictividad estratégica.

Junto con ello, la naturaleza de los problemas de estabilidad que aparecen en el horizonte de estos países, son aquellos que tiene más probabilidades de concitar la atención de Estados Unidos y de sus actuales políticas de seguridad. En efecto, en al menos tres de los cinco países andinos la evolución de los acontecimientos está en condiciones de presentarse para Washington como un directo desafío a sus intereses y puede llevar a la potencia hegemónica a concentrar en ellos su atención, especialmente si el gobierno del presidente Bush tiene éxito en lograr una mínima consolidación de su postura en el Medio Oriente.

En efecto, la violencia civil colombiana es, sin duda, la primera prioridad de la agenda estadounidense¹; pero la renacida inestabilidad boliviana así como los problemas de gobernabilidad venezolanos, pueden también dar lugar a un involucramiento estadounidense más intensivo. Más aún: Ecuador y Perú son países donde la paz doméstica y la predictibilidad distan aún de haberse consolidado. Por ejemplo, no es posible descartar que los movimientos étnicos ecuatorianos se apresten a intentar repetir un escenario de tipo "boliviano" y montar un movimiento insurreccional contra el gobierno del ex Coronel Lucio Gutiérrez. Tampoco el horizonte se presenta del todo despejado en Perú,

¹ "US National Security Strategy"; Octubre 2002.

donde los problemas del presidente Toledo para hacer frente a un generalizado descontento demuestran, claramente, que el proceso post-fujimorista no puede darse aún por exitosamente concluido.

De esta forma, todos los países andinos podrían (y tal vez de manera concatenada) terminar convirtiéndose en la década del 2000 en el equivalente de lo que fueron los países centroamericanos en los ochenta. La preocupación se incrementa si se considera que, en varios casos, las fuentes de inestabilidad están vinculadas a problemáticas extremadamente prioritarias y sensibles para Estados Unidos: terrorismo y narcotráfico, que, a partir del año 2001 han tenido a ser ligados más estrechamente en la cosmovisión prevaleciente en Washington². Los responsables estratégicos de la administración republicana intentan mostrar que insurgencia interna, drogas y terrorismo son tres aspectos que forman parte de un mismo "síndrome"³ y que el combate de uno de ellos, implica también una lucha contra los otros dos⁴. Ciertamente que intentar asimilar insurgencia, tráfico de sustancias ilegales y terror hace extremadamente difícil entender los procesos respectivos fuera de la lógica aniquilatoria de la alteridad absoluta⁵.

En las siguientes páginas se intentará pasar revista al contexto en que se desarrolla la relación actual de la sub-región y de sus estados con el hegemon y se procurará desarrollar una perspectiva sobre la posible evolución de la agenda bilateral en sus distintas y a veces contradictorias dimensiones. Al final se intentará esbozar alguna reflexión sobre las opciones abiertas a los estados andinos frente a Estados Unidos, y bajo los escenarios esbozados.

LAS TENDENCIAS DEL CONTEXTO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO EN LA RELACIÓN ENTRE LOS PAÍSES ANDINOS Y ESTADOS UNIDOS

En estos dos últimos años se ha producido una importante transformación en el contexto internacional estratégico pertinente para la relación entre Estados Unidos y los países andinos. Estas transforma-

² "US National Strategy for Combating Terrorism"; Marzo 2003.

³ Henry Salgado; "Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente"; CINEP, Colombia, 2003.

⁴ Claudio Fuentes; Claudio Fuentes: "Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo"; FLACSO, Chile; 2003.

⁵ Claudio Fuentes Saavedra y Francisco Rojas Aravena; "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*; N° 185; 2003.

ciones han sido resultado de procesos y dinámicas ajenas al ámbito sub-regional y fuera del control de los gobiernos, pero, de todas formas han determinado un cambio del escenario cuyas consecuencias recién se está en el proceso de aquilatar.

En primer término, a partir del año 2000, como consecuencia de la subida al poder de la administración republicana del Sr. Bush y de los atentados contra la ciudad de Nueva York y contra el Pentágono, el tema central de la política exterior estadounidense ha sido el de la lucha o “guerra” contra el terrorismo. Este combate, en realidad ha significado una extensión del teatro de operaciones doméstico y de los problemas de las seguridad interna de Estados Unidos al conjunto del planeta. En otros términos, a partir del 2001, el Gobierno Federal de Estados Unidos ha tendido a incorporar al mundo entero dentro del ámbito de su seguridad ciudadana⁶.

Un impacto inmediato de esta tendencia ha sido que la “guerra contra el narcotráfico” –elemento central de la política de Estados Unidos en el área andina–, ha sido desplazada por la lucha anti-terrorista. Esto tiene un especial impacto en países como Colombia y Bolivia, aunque también afecta colateralmente a Ecuador y Perú.

Hasta inicios de la década presente, el problema central que determinaba las preocupaciones norteamericanas en la región andina era la represión del tráfico de drogas ilegales. Incluso la asistencia militar y de seguridad que se brindaba a países como Colombia, se hacía en nombre de la luchas contra el contrabando de sustancias psicotrópicas. El uso de dicha asistencia para combatir a movimientos subversivos tales como las guerrillas colombianas, se presentaba como una consecuencia colateral de la lucha anti-drogas. La necesidad de inventar el término “narcoguerrilla” demostraba que la lucha contra los elementos insurgentes solo podía justificarse en la medida en que podía encontrarse un vínculo sistemático entre estos y las actividades delictivas. La lucha anti-guerrillera desde la perspectiva de Estados Unidos, solo era presentable en tanto es parte de la lucha anti-narcóticos y solo en la medida en que (contingentemente) pudiese encontrarse un vínculo entre los rebeldes y las actividades de mercado negro.

A partir de los ataque terroristas del 11 de Septiembre de 2001, en cambio, la figura parece invertirse. Ahora la lucha tiene como blanco central la guerrilla (clasificada como “terrorismo”) y el combate al narcotráfico se hace crucial solo en tanto se presenta como un sistema

⁶ “US National Strategy for Combating Terrorism”; Marzo 2003.

de apoyo accesorio a las actividades de la guerrilla. De esta forma, podría decirse que hay un desplazamiento crítico del “enemigo principal”: de los carteles de la droga a los combatientes irregulares⁷. En este sentido es particularmente preocupante que todas las organizaciones clasificadas como terroristas en América del Sur pertenecen a países andinos: las FARC, ELN y Autodefensas Colombianas y Sendero Luminoso y MRTA en Perú.

La clasificación de estos ejércitos irregulares como organizaciones terroristas, tiene, entre otras consecuencias, la de impedir y bloquear toda negociación o conversación con estas y de negarles un estatuto “político”. En la particular mentalidad de Estados Unidos, un terrorista es algo más y algo peor que un enemigo. Un enemigo es, después de todo alguien con quién se podría negociar una paz o una contención del nivel de hostilidades. En cambio un terrorista es un ser que ha quedado más acá de toda posibilidad dialogo. Más aún, cualquier esfuerzo de dialogar con el terrorista convierte ipso facto al pretendiente al dialogo en un terrorista o cómplice del terrorista. Con el narcotráfico era incluso posible establecer alguna forma de comunicación, por ejemplo para convencer a los productores campesinos de que acepten la erradicación de especies que proporcionan materias primas o para que acepten reemplazar sus cultivos. En cambio, tal cosa no es posible con el terrorista.

Este desplazamiento de la lógica desde una de conflicto político-militar al de una radical e intransable alteridad reduce considerablemente los márgenes de libertad de los países andinos en su manejo de los conflictos de seguridad doméstica que los han venido aquejando, en algunos casos, por décadas. Y esto se vincula a una subrepticia “anexión” del espacio del conflicto a la propia seguridad interna (“homeland security”) de Estados Unidos. Si el terrorismo es una amenaza contra la seguridad ciudadana interna, entonces, por lógica consecuencia, todo movimiento terrorista, donde quiera que se ubique (Afganistán, Irak, Colombia, Palestina), es una sombra de temor que se proyecta sobre la vida de los estadounidenses en su propia patria⁸. Por tanto lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos involucrados (y los andinos lo están o corren el riesgo de estarlo), ya no es un asunto solo de ellos y que implique una responsabilidad hacia “sus” ciudadanías. Ahora los gobiernos pasan a ser

⁷ Henry Salgado; “Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente”; CINEP, Colombia, 2003.

⁸ Anthony Romero; “La Importancia de una Agenda Pro-Paz en las Américas”; American Civil Liberties Union; Estados Unidos, 2003.

responsables directamente ante la población norteamericana, o sea hacia una opinión pública que no los eligió.

En cambio, otras preocupaciones que podrían haber sido centrales en otro contexto, pueden haberse diluido. Por ejemplo, la conquista de Irak y el control norteamericano sobre el Golfo Pérsico alejan de manera casi definitiva y por un buen tiempo cualquier fantasma de escasez energética en los propios Estados Unidos. De esta forma los recursos petroleros y energéticos del área andina se hacen menos importantes en términos relativos⁹. Tal vez está mayor seguridad estadounidense explica, al menos en parte, la relativa tolerancia que manifiesta hacia gobiernos “inseguros” o “problemáticos” en Venezuela y quién sabe, en Bolivia.

En cambio, adquiere una importancia mucho mayor todo lo que pueda tener un impacto en la “seguridad inter-doméstica”, o sea en aquellos elementos de la paz doméstica o de la vida social de los países que pudiesen afectar por contagio, rebote o consecuencias no anticipadas a la propia seguridad ciudadana de Estados Unidos. Esta preocupación sin duda ya estaba presente durante la Administración Clinton, pero entonces el enfoque dominante giraba en torno a la idea que el desarrollo y la modernización económica y política, operarían como los mejores preventivos para el derrame eventual de las problemáticas sociales andinas hacia los propios Estados Unidos. Bajo el Sr. Bush, en cambio, la perspectiva parece centrarse mucho más en una “policialización” transnacional de los problemas de seguridad de raíz societal¹⁰.

En todo caso, esto ha llevado otros problemas al frente de la agenda: el tema de las migraciones sigue siendo, y con mayor virulencia y sentido de urgencia un tema central en la relación de las partes¹¹. Para Estados Unidos, la migración ya no solo es un problema laboral y social, sino que puede ser entendida como un vector de la amenaza terrorista, como al caballo de Troya de conflictos nacionales en vías de ser trasladados a territorio de la Unión, y como una complicación adicional al control sobre los extranjeros residentes o transeúntes.

Pero, al mismo tiempo, los responsables políticos de Estados Unidos parecen percibir que la estabilidad doméstica y la gobernabilidad

⁹ Michael Klare, entre otros, ha sostenido que el factor decisivo de tras de la formulación de la estrategia global de los Estados Unidos es el acceso a recursos energéticos y materias primas industriales. Al respecto, ver: Michael Klare; “The New Geography of Conflict”, en *Foreign Affairs*; Volumen 8 N° 3; Mayo/Junio 2001.

¹⁰ Ver: Pablo Dreyfus “Experiencias Subregionales y Nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz; Viva Río; Brasil; 2003.

¹¹ Carlos Castañeda; “La Relación Olvidada”; *Foreign Affairs*; Vol. 3 N° 2; 2003.

de los propios países andinos puede tener un impacto en su propia seguridad. El temor parece centrarse en que la desestabilización del imperio de la ley, las turbulencias políticas y sociales y los descontentos generalizados de la población, puede proporcionar un caldo de cultivo idóneo para la formación de un continuo de organizaciones que van de lo criminal a lo terrorista. Ahora, la seguridad ciudadana de Estados Unidos, va a demandar crecientemente que los países andinos se hagan cargo más efectivamente del control sobre su propio territorio y sobre los posibles focos y causas de rebeldía y alienación en segmentos importantes de su público¹².

De esta forma, Estados Unidos toma un interés creciente por ayudar a revertir un proceso ya iniciado en la década anterior: el de la privatización de la violencia y de la seguridad contra ella¹³. En cierta forma, ahora se hace necesaria una recentralización de los medios de coerción, que en años anteriores parecían escaparse del control de los organismos estatales formales¹⁴. Es posible pensar que, lentamente y un poco a tientes, la estrecha ligazón entre las violencias societales del hemisferio (lazo a la cual la propia vida cotidiana en Estados Unidos no podría ya pensar en escapar), irá llevando a Estados Unidos a exigir de los estados andinos una creciente capacidad coercitiva, un mayor control sobre la población, sobre las armas disponibles, sobre los desplazamientos de las personas y sobre las actividades contestatarias de grupos descontentos.

Es preciso hacer un alcance final: en medio de la policialización creciente de la relación estratégica de Estados Unidos con los países andinos, la agenda de la cooperación económica aparece extrañamente intacta. Cabría preguntarse, sin embargo, sino existe alguna reflexión en torno a la posible ayuda que el libre comercio podría plantear a reducir la criminalidad, las migraciones, los negocios ilegales y la privatización de la violencia.

¹² Claudio Fuentes Saavedra y Francisco Rojas Aravena; "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*, N° 185; 2003.

¹³ Klaus Bodemer: "El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: "RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas; 2003.

¹⁴ Esta privatización y societalización de la violencia ha ido aparejada con la aparición de propuestas y de políticas de resolución de conflictos también privatizadas o, al menos, societalizadas. Ver por ejemplo el rol que se le ha querido dar al "tercer sector" (ONG's, Fundaciones, etc.), ver Ingrid Bolívar "El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones"; CINEP Colombia; 2003.

En todo caso, no puede soslayarse que el peso de las negociaciones comerciales, sean estas bilaterales, sean estas en el marco del ALCA, será muy importante en los años venideros dentro de la agenda entre la sub-región y Estados Unidos.

El unilateralismo¹⁵ y el bilateralismo se presentan crecientemente como estilos de fuerza cada vez más importante en la relación sub-regional con Washington¹⁶. Bajo la administración Bush las relaciones han tendido a canalizarse con cada nación por separado y de acuerdo a una agenda iniciada e impuesta por Estados Unidos. Para la diplomacia norteamericana no existe en realidad un “bloque andino” o una entidad sub-regional a ser reconocida como interlocutora real y válida. El gobierno de Estados Unidos ha aplicado en los últimos años, y en esta parte del mundo con menos trabas que en otras áreas geopolíticas, su tendencia actuar por su cuenta y riesgo y sin mayor preocupación por darse la cobertura de una legitimidad multilateral, hemisférica o dentro de un orden institucional internacional (como podría ser la OEA o algún otro mecanismo de seguridad colectiva). Aparentemente, para Washington los costos y molestias de darse la cobertura de un régimen internacional ya no compensan y puede ser fácilmente soslayado en aras de un abordaje directo y por separado con cada actor de su interés. Incluso la idea de “regionalizar” el conflicto colombiano, no implica la formación de una instancia sub-regional o regional de gestión del conflicto, sino simplemente forzar a los países vecinos a colaborar con acciones, políticas e iniciativas impuestas por Estados Unidos, sin que ello implique que los países que colaboran tengan o hayan tenido ningún papel en definir las políticas e iniciativas, las metas o la doctrina de la acción colectiva.

Esto implica que los países andinos, por ser el escenario del tipo de problemas que más pueden molestar o preocupar a Estados Unidos en el hemisferio, corren el serio peligro de ver drásticamente reducida su capacidad de definir sus propias políticas o prioridades internacionales y se encuentran bajo una presión particularmente fuerte para participar activamente y a su propia costa en la guerra contra el terrorismo y en políticas preventivas de tipo militar, policial, social, legal y psico-social.

¹⁵ Francisco Rojas Aravena, “Unilateralismo, Securitización y Guerra Preventiva”; FLACSO; Santiago; 2003.

¹⁶ Claudio Fuentes, “Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo”; FLACSO, Chile; 2003.

LA AGENDA ESTADOS UNIDOS-PAÍSES ANDINOS

En esta sección se pasará una rápida revista de los principales temas de la agenda pendiente entre Estados Unidos y los países andinos o la región andina como tal.

Como se señaló más arriba, desde el año 2001 dicha agenda está dominada (aunque no de manera exclusiva) por las preocupaciones globales de seguridad de Estados Unidos y por una visión que convierte a los movimientos insurgentes (armados o no) en posibles amenazas para los propios Estados Unidos¹⁷.

En este sentido, la preocupación dominante precedente: el tráfico ilegal de estupefacientes, aunque no desaparece, pero se subordina y se vincula de manera dependiente (de la manera ya descrita) a la agenda anti-terrorista¹⁸.

La concentración de Estados Unidos en esta dimensión de sus relaciones con la sub-región, tiene un foco geográfico central: Colombia, pero también incluye políticas destinadas a prevenir el resurgimiento de movimientos combatientes irregulares en Perú, su aparición en Bolivia, sobre todo a partir de las resistencias vernáculas y ligadas al neo-indigenismo contra las políticas de erradicación forzosa de plantaciones de coca; y finalmente, a impedir la posible difusión de la guerrilla colombiana o de sus efectos desestabilizantes sobre Perú, Ecuador y Venezuela.

La política de la administración Bush ha buscado comprometer a los países vecinos a Colombia en renovados esfuerzos para colaborar en los planes de solución bélica del conflicto. La llamada Iniciativa Andina ha tenido un énfasis muy importante en dotar a las fuerzas militares de la sub-región de los elementos para llevar adelante el rol que podría dárseles en el combate contra los grupos insurgentes. Se calcula que el 75% de los fondos destinados a este programa son destinados directamente a las fuerzas militares y policiales. En cambio, se ha reducido mucho la parte de la ayuda que va destinada a los programas de desarrollo que, al menos durante la administración demócrata, se consideraban importantes para prevenir la difusión de la guerrilla y para contener su atractivo en zonas alejadas y mal atendidas por los estados.

Estados Unidos ha redoblado sus esfuerzos para conseguir presencia operativa militar in situ. La base de Manta, en territorio ecuatoriano, se

¹⁷ José Miguel Vivanco; "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos; 2003.

¹⁸ José Miguel Vivanco; "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos; 2003.

usa ostensiblemente para labores de inteligencia anti-narcóticos, pero existen fundadas razones¹⁹ para pensar que su uso es mucho más complejo y que puede incluir el apoyo a acciones anti-guerrilla en Colombia (así como para la interdicción de emigrantes ilegales)²⁰. Asimismo, Estados Unidos ha buscado realizar ejercicios conjuntos con fuerzas peruanas y es factible que se intente obtener acceso a instalaciones en el departamento amazónico de Loreto, colindante con Colombia.

Esta búsqueda de presencia militar, va asociada a un intento por conseguir una multilateralización militarizada y subordinada de la política de seguridad hacia Colombia. La búsqueda de un mayor compromiso sub-regional con las acciones anti-guerrilla, no se encamina a dar un papel importante y propio en el tema colombiano a la Comunidad Andina, sino que lo que procura es reclutar apoyo de los países a las propuestas de política y a las acciones promovidas por el eje Bush-Uribe. Existe, junto con ello una fuerte tendencia a darle un carácter bélico-operativo a tal involucramiento plural de las naciones andinas.

Estas tendencias parecen tener también un impacto importante en la forma en que Estados Unidos ve el tema de la consolidación democrática y de la calidad de las instituciones gubernamentales.

Hasta la administración Clinton, aunque no siempre de manera muy consistente, la diplomacia norteamericana en la sub-región había manifestado un compromiso con el desarrollo de las instituciones democráticas, sobretodo en tanto portadoras de la posibilidad de la expansión de los derechos civiles, de la ciudadanía y de la resolución de los problemas de desigualdad y de inequidad que comprometían a largo plazo la estabilidad política, el desarrollo social y la posibilidad de un crecimiento adecuado de los mercados nacionales. Sin embargo, después del año 2000, el énfasis parece estar puesto mucho más en los temas de la gobernabilidad (entendida esta como capacidad de generar predictibilidad y control), de la seguridad ciudadana y de la plena vigencia de la "ley y el orden". Si antes el más grave peligro parecía provenir de las amenazas neo-autoritarias al orden constitucional y a los derechos políticos de los ciudadanos, ahora el problema más álgido

¹⁹ Teodoro Bustamante Ponce; *¿Inconsistencia? ¿Absurdo? ¿Ingenuidad? ¿Una Estrategia de Dominación? ¿O Una Estrategia de Auto Humillación?*; FLACSO-Sede Ecuador, Quito; 2003.

²⁰ Bustamante Muñoz Teodoro: "Comentarios sobre algunos aspectos del "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso por los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la base aérea Ecuatoriana de Manta para actividades aéreas antinarcóticos". Manuscrito, Quito 13 septiembre 2000.

parecería centrarse en la amenaza de un derrumbe de la seguridad doméstica y sus posibles repercusiones allende las fronteras nacionales (la posible exportación de la violencia y de la criminalidad).

En realidad, todo indica que la política post-septiembre de 2001 representa una extensión internacional de las propias preocupaciones del gobierno federal respecto al orden interno de la Unión. Así como en el manejo del tema de la seguridad se asiste a una "militarización" unilateral del enfoque, en el manejo de los problemas políticos y de la democracia, se presenta una especie de "policialización", que tiende a resolver los problemas del estado de derecho y del orden público a los de una adecuada vigilancia y represión del delito, de las conductas criminales y de ilegalidad, incluida, en esta categoría, por cierto, la corrupción político-administrativa.

En este plano, las preocupaciones van más allá del caso colombiano. Todos los países del área Andina tienen problemas de inestabilidad institucional y de debilidad estatal. Venezuela²¹, Ecuador, Perú, y más recientemente Bolivia, padecen de serios problemas de inestabilidad y de erosión de las instituciones gubernamentales. En este sentido, el área andina es diferente a otras sub-regiones de Latinoamérica, que han logrado (por ahora) sostener estructuras gubernamentales relativamente estables y ordenadas. A esto se asocia que los niveles de violencia y criminalidad han alcanzado cotas alarmantes en varios de estos países, y donde las muertes violentas son una de las causas más importantes de mortalidad entre la población adulta.

Aquí también se puede sospechar de un deslizamiento de la agenda de Estados Unidos. Si hasta el año 2001 se procuraba impulsar unas democracias que fuesen, al mismo tiempo, intachables desde el punto de vista de las normas constitutivas de un orden "poliárquico" (aunque probablemente desde una visión más cercana al schumpeterismo que a una versión de democracia radical) y además colaboraran plenamente con la agenda norteamericana de seguridad hemisférica y global; en cambio, desde la fecha antes señalada, parecen reducirse las exigencias en cuanto la calidad "democrática" del orden político encarnado en los gobiernos, y se presenta una mayor tolerancia y flexibilidad hacia gobiernos de credenciales tal vez menos atractivas desde el punto de vista de normativo, pero que puedan ofrecer ante todo dos cosas, a) capacidad o perspectivas de capacidad de control interno y b) voluntad de ofrecer

²¹ Francine Jacome; "Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios"; CRIES, Venezuela; 2003.

una mínima colaboración en la agenda militar y policial de las seguridad norteamericana doméstica (en su versión expandida). La creciente moderación de Washington en el manejo del caso venezolano es una muestra de esta flexibilización. El temor a desestabilizar es mucho más fuerte que el ansia de democratizar y, mientras el presidente Chávez no de muestras de apoyar (más allá de lo verbal) a los enemigos de Estados Unidos, el gobierno de Washington parece preferir convivir –aunque sea incómodamente– a provocar más caos en la sub-región.

La temática económica entre los países Andinos y Estados Unidos se encuentra, sin duda marcada por la iniciativa del TLC (Tratado de Libre Comercio), pero, de manera creciente, también por los esfuerzos de Estados Unidos para socavar los intentos del Brasil por montar una negociación comercial hemisférica que ponga frente a frente a un bloque sudamericano unido frente a Washington. La Administración Bush, sin duda que desea avanzar hacia la integración económica entre la región y Estados Unidos, pero lo hace guiada por sus peculiares prioridades que deben estar condicionadas por su propia política interna y por su propia relación con otras contrapartes (Comunidad Europea, Japón, China etc.). Al parecer, Estados Unidos busca alcanzar la meta del TLC sin por ello hacer concesiones en el tema de los subsidios agrícolas, al menos hasta no resolver sus propios problemas con los subsidios europeos. Junto con ello, no desearía negociar con un “sindicato latino” o con bloques tales como el MERCOSUR y la CAN. El modelo ejemplar que se trata de promover es el de la negociación con Chile, y de hecho, ya Washington ha anunciado que iniciará conversaciones bilaterales de libre comercio con Colombia y Perú, dejando para una segunda fase a Ecuador y Bolivia.

Esta estrategia, busca sin duda dividir a los potenciales socios de una negociación en bloque y pretende desarrollar mecanismos de incentivo colateral a fin de socavar la colaboración coalicional entre los propios países andinos o la posibilidad de una negociación con el CAN como tal, y no con los cinco países miembros por separado.

Durante la administración Clinton se concibió al desarrollo y al libre comercio como parte de un esfuerzo por aumentar la seguridad de la región disminuyendo las causas “sociales” de posibles formas de rebeldía o de inquietud política. Tal temática no se encuentra, sin duda, ausente de la óptica de los actuales responsables de la política estadounidense, pero asimismo, existen matices que apuntan más a enfatizar los acuerdos comerciales como parte de una estrategia nacional de competitividad frente a otros bloques comerciales, así como un forma de crear palancas adicionales para asegurarse la colabora-

ción irrestricta del hemisferio y de los países andinos en temas políticos y de seguridad. El problema del libre comercio entre la sub región andina y Estados Unidos, no puede ni debe ser visto al margen de los “encadenamientos” (linkages) que pueden estar siendo contemplados entre los aspectos estrictamente mercantiles y los de tipo militar y diplomático. El libre comercio es un fuerte incentivo para condicionar el conjunto de la conducta doméstica e internacional de los potenciales beneficiarios.

De hecho, es posible dudar de que el interés del gobierno de Estados Unidos en el tema del libre comercio pueda ser satisfactoriamente explicado tan solo por referencia a intereses geo-económicos. La verdad parece ser que Estados Unidos no necesita –en sentido estricto– de la sub región andina para sostener su hegemonía comercial global. La parte del comercio exterior de EE.UU. que involucra a América Latina en su conjunto (dejando de lado a México) es relativamente pequeña y la capacidad de compra futura de los países de la región es muy secundaria en relación a otros actuales y posible mercados globales. Es por ello, que es posible sospechar que –sin descontar las motivaciones estrictamente económicas– deben suponerse también otras de control geopolítico, posicionamiento estratégico y dominio político por vías del condicionamiento de las economías regionales y andinas a la dinámica de las políticas exteriores y de seguridad de Washington.

Existe, por último, una temática muy importante que es central en la relación de USA con la sub región: se trata del asunto “geo-social” de las migraciones internacionales entre ambas partes.

Algunos de los países andinos (sobretudo Colombia y Ecuador), han sido importantes expulsores de población, por razones fundamentalmente económicas, y por motivaciones más cercanas a lo político y de seguridad respectivamente. Por otra parte, Estados Unidos hace extensiva su preocupación por la inmigración ilegal de personas originarias de otras sub-regiones hemisféricas, al conjunto de los países andinos, aún en aquellos casos en que los flujos de población no adquieren la dimensión que en los casos más conspicuos.

La preocupación norteamericana con la ilegalidad migratoria se ha visto potenciada por la sensación que el inmigrante, y el extranjero, en general, no son ya tan solo problemas de tipo social y económico, sino que pueden involucrar amenazas para la seguridad interna del país. La experiencia de los ataques del 11 de septiembre de 2001, ha dado un nuevo tipo de urgencia y otra dimensión a la cuestión del control y vigilancia de los flujos de viajeros y residentes foráneos.

Esto ha llevado a una intensificación de la presión sobre los gobiernos andinos a fin de obligarlos a tomar, por su propia cuenta, medidas mucho más severas en contra de los potenciales emigrantes ilegales. Estados Unidos, por ejemplo, mantiene naves guardacostas frente a las costas de Ecuador y Colombia y realiza rutinariamente supervisiones, abordajes e inspecciones de aquellas que podrían ser sospechosas de estar llevando (generalmente vía Guatemala) posibles viajeros ilegales. Las fuerzas militares y policiales ecuatorianas llevan a cabo detenciones e interdicciones de personas acusadas de pretender viajar sin sus papeles en regla (incluso en violación de normas básicas de derechos humanos y civiles, ya que muchas veces las detenciones se realizan en territorio ecuatoriano contra personas que aún no han llegado a puerto o a alguna frontera y que se encuentran movilizándose legalmente en el propio territorio de su país). La presión de Estados Unidos ha llevado a las autoridades de varios países andinos a intensificar sus controles migratorios, pero, una vez más, estas medidas han revestido casi exclusivamente una óptica policial, y en ningún caso se ha cuestionado la conveniencia de seguir al pie de la letra la línea oficial de Washington en estas materias.

La postura de Estados Unidos respecto a la migración tiene ciertos paralelismos conceptuales con aquella que desde hace décadas rige el enfoque de la lucha contra el contrabando de drogas ilícitas: tratar de llevar el esfuerzo preventivo-represivo, lo más cerca de la sociedad oferente y lo más lejos de las playas de la sociedad demandante, en este caso, de fuerza de trabajo. Es posible que se piense que los costos políticos y operacionales de la represión son mucho más altos en las inmediaciones o en el propio territorio de EE.UU., que en los países de origen, donde por otra parte, las fuerzas policiales y militares locales pueden eximir a las norteamericanas de ser las que sufran del posible desgaste político de la ejecución directa de la represión de los flujos migratorios.

Es posible que el enfoque del tema de las migraciones esté también de alguna manera ligado al tema del TLC. Algunos analistas piensan que parte de la motivación respecto al libre comercio está vinculada a la esperanza de que una activación de las economías andinas, pueda generar más empleos localmente y así reducir la presión migratoria sobre América del Norte. Esto agregaría otro elemento de “encadenamiento” adicional al tema del libre comercio.

LAS RESPUESTAS DE LOS PAÍSES DE LA SUB-REGIÓN A LA AGENDA DE ESTADOS UNIDOS

Es difícil a estas alturas discernir un patrón sub-regional de respuesta más o menos común ante los cambios en la agenda estratégica de Estados Unidos bajo el gobierno del Sr. Bush. En general, estas respuestas han estado condicionadas por las particulares situaciones y vulnerabilidades de cada estado, tomado por separado. Asimismo, la precaria estabilidad reciente de algunos de estos países ha llevado a considerable incertidumbre en cuanto al camino que sus políticas externas y de seguridad vayan a tomar: tal es el caso, en particular de Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque también Perú es vulnerable a este problema. Paradojalmente, Colombia, el país más afectado por la violencia interna, mantiene un rumbo mucho más predecible en su política externa y sus reacciones son más previsibles.

Parece necesario, pues realizar un análisis caso por caso, más que un estudio de un inexistente patrón "andino". A pesar de ello pueden hacerse algunas observaciones generales y preliminares al tratamiento de cada situación nacional.

En general, y con la posible excepción de Venezuela, los países andinos se han encontrado frente a un serio dilema o "tijera" política en su relación con las nuevas políticas de Washington. Por un lado, sus serias vulnerabilidades domésticas y su necesidad de consolidar precarias situaciones de gobernabilidad, las ha llevado a tener un especial interés en el apoyo estadounidense, incluso considerando los condicionamientos bastante severos que Estados Unidos tiende a imponer. Venezuela es un caso algo diferente, en primer lugar debido al margen de maniobra estratégico que le ha permitido al muy alto precio del petróleo²², en segundo término por el ya señalado aumento de la tolerancia norteamericana al gobierno del Comandante Chávez²³, y, en tercer término, debido a que la estabilidad y solidez de este gobierno nunca dependió ni se apoyó con especial énfasis en la ayuda o colaboración de Washington.

²² Algunos autores han creído ver en el acceso a recursos petroleros una motivación estratégica fundamental de Estados Unidos en la región. Cabe dudar que esto sea tan importante a raíz de los acontecimientos del Golfo Pérsico, pero para un buen ejemplo de tal línea de pensamiento ver: Gustavo Castro: "Petromilitarización del Continente y de la América de en Medio"; CIEPAC, México, 2003.

²³ Michael Shifter; "Venezuela Fuera del Radar"; *Foreign Affairs en Español*; Vol. 3 N° 2; 2003.

En cambio, Colombia, debido a las apremiantes necesidades de su contienda civil, Ecuador y Bolivia por los problemas de inestabilidad política y desafío étnico al estado central y Perú debido a la debilidad de las instituciones como resultado del fujimorismo y de las secuelas de su caída; han carecido de condiciones para llevar adelante políticas exteriores asertivas e independientes. En otros términos, los condicionamientos estadounidenses han encontrado en estos países un terreno favorable y se han enfrentado a gobiernos muy necesitados de, al menos, encontrar un respiro externo a sus dificultades domésticas.

Por otra parte, sin embargo, estas mismas debilidades internas han hecho a los gobiernos sumamente susceptibles a las presiones políticas contrarias a ceder ante las imposiciones de Estados Unidos. La reciente caída del presidente Sánchez de Losada en Bolivia es un buen ejemplo de los peligros a los que se encuentra sometido un gobernante que va demasiado lejos en su apoyo a la agenda estratégica de Estados Unidos. De esta forma, varios de los gobiernos sub-regionales han debido mantenerse en una cuerda floja muy delicada, lo cual también ha determinado en ocasiones un curso político zigzagueante y lleno de inconsistencias. Un buen ejemplo lo proporciona Ecuador: la administración del presidente Gutiérrez ha tratado de mantener una gran cercanía con Estados Unidos y ha ofrecido una amplia colaboración en el plano militar, sobretodo en el contexto del "Plan Colombia". Sin embargo, sus condicionamientos domésticos y una opinión pública fuertemente opuesta a la visión estratégica norteamericana, no le han permitido, por ejemplo, ofrecer inmunidad al personal norteamericano frente a la Corte Penal Internacional, o hacer gala de un abierto apoyo a las acciones bélicas de Washington en Irak y otros lugares del globo.

En suma, gobiernos a menudo débiles, que deben hacer frente a graves conflictos políticos o incluso militares internos, con un problemático apoyo ciudadano y que enfrentan el dilema de buscar el apoyo norteamericano en las condiciones que este es ofrecido y enfrentar la ira de la ciudadanía, o bien, tratar de mantener un cierto grado de consenso doméstico, a costa de desafiar la ira de Washington y soportar el costo –también desestabilizante–, de la privación de la asistencia o colaboración estadounidense.

En estas condiciones, tampoco ha sido posible para los gobiernos andinos buscar ciertas concertaciones a fin de promover conjuntamente una agenda propia o realizar contrapropuestas más afines a las necesidades de seguridad de la sub región. En este sentido, su colaboración en esfuerzos por participar de consensos alternativos ha girado más

bien en marcos más amplios que los de la sub-región. Por ejemplo, los países andinos se han sumando a los diálogos del Grupo de Río en torno a la agenda de seguridad y ha sido en la concertación con los miembros de este grupo, donde han logrado alguna capacidad de desarrollar ideas e iniciativas propias. Asimismo, los esfuerzos por desplegar nuevas formas de "regionalismo" han tendido a darse en el marco de las Naciones Unidas y en la expectativa de lograr reforzar su rol en la resolución de conflictos a nivel global, regional y sub-regional²⁴. Por otra parte, las iniciativas "disidentes" como la "Alternativa Bolivariana para las Américas" anunciada por el presidente Chávez de Venezuela, han carecido de viabilidad y no parecen tener futuro.

En estas condiciones es hasta notable que los países de la sub-región hayan mostrado el grado de independencia que han mostrado, en relación a las exigencias norteamericanas de plegarse a sus planes y estrategias globales y hemisféricas. Un buen ejemplo es la negativa de aceptar declarar a los insurgentes colombianos "organizaciones terroristas". A pesar de los esfuerzos en este sentido, tanto del Departamento de Estado, como del propio Gobierno del presidente Uribe, ha sido imposible encontrar un mínimo de consenso, en este punto, entre los países vecinos y los miembros de la CAN.

Esta negativa, ha llegado incluso a generar tensiones sub-regionales, como, por ejemplo, las que han aflorado periódicamente entre Venezuela y Colombia en torno al real o supuesto apoyo o tolerancia de Caracas hacia las actividades insurgentes, o con Ecuador, en torno a la pretendida venta de armas de origen ecuatoriano a los combatientes irregulares. Es posible que semejantes acusaciones y quejas colombianas sean la contrapartida de un malestar en sordina por la falta de una adecuada colaboración de estos gobiernos con las prioridades y perspectivas estratégicas de la administración del Sr. Uribe y de sus protectores estadounidenses. La insinuación o abierta acusación de colaboración con fuerzas calificadas de "terroristas" puede entrañar una seria extorsión moral sobre los gobiernos imputados: de hecho, la negativa a sumarse plenamente a las políticas Bush/Uribe puede ser interpretada como una forma de apoyo o complicidad con la guerrilla y con el "terrorismo", y por tanto, y de manera extremadamente grave y peligrosa, como un acto hostil hacia Estados Unidos y Colombia. Estas presiones, deben entenderse como señales que

²⁴ Rosario Green; "Un Nuevo Regionalismo Latinoamericano para un Orden Multilateral Alterado"; Embajada de México en Argentina, 2003.

demandan un alineamiento más estricto de los afectados con las políticas dominantes en Bogotá y Washington.

Lo notable, sin embargo, es que a pesar de sus vulnerabilidades externas y domésticas, la mayoría de los gobiernos andinos (Colombia es un caso aparte) han logrado mantener un cierto grado de libertad de maniobra frente a las presiones de Washington y han podido –aunque sea de forma puramente negativa– resistir una completa incorporación a la visión estratégica de la administración Bush.

A continuación se harán ciertas observaciones caso por caso y se tratará de delinear la especificidad de la situación de cada país frente a la agenda de seguridad norteamericana.

Bolivia

El problema central de la política externa boliviana frente a la agenda estadounidense está centrada en las dificultades del estado altiplánico para obtener un mínimo de consenso interno para insertar al país dentro de una política de globalización afín a las prioridades neoeconómicas de Washington y para conseguir el apoyo de la población a la lucha contra el narcotráfico y a las prioridades anti-terroristas del gobierno del Sr. Bush.

La administración Sánchez de Losada apostó a apoyar a Estados Unidos irrestrictamente en ambas dimensiones. La Paz sostuvo las prioridades anti-narcotráfico de Estados Unidos y mantuvo la decidida colaboración de las administraciones Banzer y Quiroga a los programas de erradicación de cultivos de coca. Asimismo, se prestó soporte a la agenda post Septiembre del 2001.

La resistencia interna tanto a las políticas anti-narcóticos como a la globalización se han expresado, sin embargo, en el amplio crecimiento del movimiento de apoyo a los campesinos cultivadores de coca y a la resistencia en contra de las políticas destinadas a incrementar y profundizar la inserción del país en la división internacional del trabajo promovida por el “Consenso de Washington”. El estallido de octubre de 2003, que culminó en la renuncia de Sánchez de Losada tuvo como ejes articuladores el repudio a la erradicación de plantaciones de coca, a la asociada presencia norteamericana en la sociedad y en los aparatos de seguridad bolivianos y a la manipulación política de la embajada de Estados Unidos para impedir la posible elección de Evo Morales como presidente de la República. La lucha en contra del proyecto de exportar gas por un gaseoducto que pasaría por territorio chileno y a través

de puertos de dicho país forma de parte de un arco de resistencia más amplio, que abarca un fuerte repudio populista al ALCA y a los planes de integración económica con Estados Unidos.

La resistencia ciudadana a la agenda promovida por Estados Unidos se apoya en un indigenismo reactivado, que se presenta como la defensa de la auténtica nacionalidad frente a la invasión foránea, explotadora y destructora de la identidad nacional y cultural boliviana. Cabe señalar, sin embargo, que dicha postura despierta la resistencia de ciertas regiones que no comparten las identidades indigenistas y que esperan beneficiarse de la exportación de gas natural a Estados Unidos así como del ALCA. Los Departamentos de Tarija y Santa Cruz han llegado a amenazar con lanzar movimientos autonomistas destinados a contrarrestar al indigenismo de raigambre altiplánica, al que se acusa de retardatario y particularista.

De esta forma, la agenda de lucha anti-narcotráfico y anti-terrorismo es vista por amplias capas de la opinión pública boliviana como básicamente una agenda anti-nacional y contraria al interés del país. Esto ha puesto a las nuevas autoridades de La Paz ante un serio dilema: Estados Unidos ha advertido al nuevo gobierno que no aceptará ninguna vacilación en los actuales programas anti-narcóticos, pero, por otra parte, buena parte de la inquietud social anti-estatal surge precisamente del repudio popular a estos programas. Asimismo, la oposición boliviana se opone fervorosamente al ALCA y a todo esfuerzo de integración que tenga a Estados Unidos como centro o eje articulador. Pero, es difícil imaginar a algún futuro y razonable gobierno boliviano rehusando participar en una iniciativa que probablemente arrastrará a las más significativas economías de la región. El peligro del asilamiento internacional es particularmente grave para Bolivia y para sus intereses a largo plazo.

Las políticas de las administraciones Banzer, Quiroga y Sánchez de Losada fueron de un apoyo irrestricto a la lucha anti-terrorista y anti narcotráfico. De hecho, para la diplomacia boliviana era motivo de orgullo el notorio avance de la erradicación de las plantaciones excedentes de coca, que, según cifras oficiales alcanzaría a inicio del año 2003, el 90% de la extensión previamente cultivada. Asimismo, Bolivia proporcionó un apoyo sin discusión a las posturas norteamericanas respecto a Irak y Afganistán y respaldó a Washington en Naciones Unidas en lo tocante al conflicto del Golfo Pérsico. Esta obsecuencia, es la que ha contribuido, sin embargo, a debilitar la legitimidad doméstica de los gobiernos bolivianos, lo que sumado a la poco delicada actuación

del Departamento de Estado en asuntos de política interna, ha contribuido al debilitamiento de las instituciones democráticas locales. En efecto, detrás de la rebelión anti-institucional que obligó al presidente Sanchez de Losada a renunciar, se esconde la sensación de que la democracia boliviana había perdido su sentido de expresión soberana de la voluntad del elector y que se encontraba fuertemente condicionada por la no imputable voluntad de una potencia extranjera y por los oscuros arreglos tras bastidores que la suspicacia popular creyó columbrar detrás de la elección del renunciado mandatario. En efecto, una democracia que debe consultar a una potencia extranjera antes de decidir quién la ha de regir, está en cierta forma, vaciada de su contenido y hace escarnio de su basamento putativo en el consentimiento ciudadano. De esta forma la presión estadounidense para evitar la posible elección del dirigente indígena Evo Morales puede ser visto como un antecedente fuertemente cargado de simbolismo para el levantamiento de El Alto y sus consecuencias ulteriores.

En tales circunstancias se abre una interrogante sobre el curso que ha de seguir en el futuro próximo el gobierno del Sr. Mesa, el cual deberá, por fuerza, buscar un punto de equilibrio entre demandas hartamente contrapuestas, pero que tienen la capacidad de debilitar seriamente a su administración.

Colombia

Colombia ha sido, al menos desde el ascenso al poder del actual Presidente Uribe, el más firme e incondicional aliado de Estados Unidos en la sub-región. En parte esta incondicionalidad tiene que ver con una afinidad "electiva" entre la cosmovisión del Presidente Uribe y la de su contraparte estadounidense. Esta sintonía se ha expresado en el gradual deslizamiento del Plan Colombia desde un programa de lucha anti-narcóticos a una abierta política de contra-insurgencia. Por otra parte, una estrategia de resolución de la guerra civil colombiana por vía de un énfasis en los métodos bélicos requiere, de todas formas, de una fuerte dependencia en la ayuda militar y económica que solo Estados Unidos puede proporcionar.

Es por ello que Colombia ha sido la primera nación andina en apresurarse a garantizar al personal estadounidense la inmunidad frente a la Corte Penal Internacional, así como en apoyar y sostener en su conjunto la estrategia anti-terrorista del Pentágono y de la Casa Blanca. El apoyo de Bogotá a la invasión a Irak y a Afganistán ha sido la contra-

parte de un programa de asistencia que alcanza niveles que ya colocan a Colombia como el tercer receptor mundial de este tipo de ayuda (detrás de Israel y Egipto). Por lo demás, bajo la dupla Bush-Uribe, se estima que esta asistencia ha ido tomando un carácter cada vez más militar, en detrimento del componente destinado a sostener programas y proyectos de desarrollo destinados a aislar políticamente a las fuerzas insurgentes y a proporcionar al campesinado fuentes de ingreso alternativos al cultivo de hoja de coca y amapola.

La clasificación de tres movimientos armados colombianos (AUC, FARC y ELN) como movimientos "terroristas" por parte de Washington, y el consiguiente apoyo de Colombia a esta clasificación y a sus consecuencias político-militares, ha dificultado aún más las posibilidades de una salida negociada al conflicto colombiano. De acuerdo a la doctrina de Washington, con los movimientos terroristas no cabe ningún diálogo esfuerzo mediador. De hecho, buena parte de los esfuerzos diplomáticos de la cancillería colombiana en la sub-región andina se han encaminado a conseguir (hasta ahora sin éxito) que los países del área se unan a Bogotá y a Washington en la nueva clasificación de los citados movimientos. En parte, esta reticencia andina a colaborar se debe al tenor de que al hacerlo se cerrarían las puertas a la posibilidad de hacer propuestas o participar en esfuerzos destinados a desbloquear las salidas políticas. De estas forma, los vecinos de Colombia podrán verse arrastrados a un dilema sin salida satisfactoria: ante una solicitud de asistencia militar o de intervención armada, (por ejemplo, bajo la forma de una fuerza multilateral liderada por los Estados Unidos), una denegación podría ser vista como una negativa a aportar en la cruzada contra el terrorismo, y arriesgaría poner a los gobiernos bajo la sospecha de ser "colaboradores objetivos" del enemigo. Por otra parte, someterse a tales demandas e intervenir en el conflicto desde una óptica militarizada, pone en peligro a los países vecinos de convertirse en otros tantos escenarios de la violencia y en blanco de las organizaciones insurgentes y de potenciales aliados internos. El miedo al síndrome de "Kampuchea" es una realidad que inquieta a las elites políticas y militares de los países andinos y los hace resistirse vivamente a satisfacer los deseos estadounidenses y colombianos, aun bajo el riesgo de enfrentar altos costos políticos en su relación con estos actores.

Asimismo, la diplomacia colombiana ha contribuido a ejercer presión sobre Ecuador y Venezuela a fin de conminar a sus gobiernos a suavizar su actitud frente a las políticas contra-insurgentes militarizadas promovidas por el eje Washington-Bogotá. El gobierno venezolano

ha sido atacado por su supuesta tolerancia al uso de su territorio para el repliegue y entrenamiento de fuerzas insurgentes y oficiales de las fuerzas venezolanas han sido acusados de colaborar con las guerrillas. Esto arroja fácilmente una sombra sobre el propio presidente Chávez, al cual no es complicado suponerle ciertas afinidades izquierdistas y tal vez pro-guerrilleras.

El escándalo de la presencia de armas provenientes de arsenales ecuatorianos en manos de guerrilleros de las FARC ha tenido también un efecto coercitivo sobre el debate dentro del propio Ecuador. Ha hecho que los militares y el gobierno ecuatoriano sean vistos como “sospechosos” de posturas ambiguas frente al terrorismo y se ha dado a entender que la tolerancia a la corrupción y a posturas “tercermundistas” en el cuerpo de oficiales podría traducirse en una velada hostilidad de ciertos elementos castrenses contra el gobierno colombiano. Las investigaciones dentro de Ecuador tienden a sugerir que la venta de armas irregulares colombianas ha venido ocurriendo en modesta escala y como resultado de corrupción de oficiales de baja graduación y personal alistado, pero en ningún caso como política de altos mandos o como resultado de la acción de mafias de tráfico de armas ubicadas en altos niveles de la jerarquía. En todo caso el incidente de las armas contrabandeadas hacia Colombia pone a las FF.AA. ecuatorianas bajo una sombra de sospecha y ante la eventual necesidad de mostrar con su futura conducta una clara e inequívoca postura anti-terrorista.

Ecuador

La política ecuatoriana en relación a Estados Unidos en temas de seguridad, ha estado marcada, en cambio por una complicada ambigüedad, la cual no da señales de resolverse.

La elección del ex-Coronel Lucio Gutiérrez a la presidencia del país a fines del año 2002, hizo temer a los círculos pro estadounidenses la incipiente formación de un eje Castro-Chavez-Gutiérrez-Lula. El Coronel Gutiérrez podía fácilmente ser visto como una especie de cruce entre Hugo Chávez y Evo Morales: un antiguo militar rebelde que subía al poder apoyado por un movimiento indígena antagónico a la globalización y al Plan Colombia.

Sin embargo, a pocas semanas de asumir el gobierno, el presidente Gutiérrez se había distanciado radicalmente de semejante posibilidad. Durante un viaje a Estados Unidos, se proclamó como el “mejor amigo” de Estados Unidos en la región, firmó una carta de intención con el Fon-

do Monetario Internacional y dio a entender que estaba dispuesto a incrementar significativamente el apoyo ecuatoriano en la lucha anti-guerrillera en Colombia. Finalmente, y para consternación de sus aliados indígenas, Gutiérrez descartó cualquier revisión o anulación de los acuerdos que permiten a Estados Unidos utilizar la base aérea de Manta para labores de inteligencia e interdicción del narcotráfico. Más aún, a lo largo del año que lleva en el poder, Gutiérrez ha tratado de ampliar la colaboración militar con Estados Unidos, y aunque la fuerte oposición de la opinión pública y del Congreso lo han obligado a archivar, por ahora, tales planes, es evidente que el actual presidente piensa que es conveniente para el Ecuador cooperar con Colombia y Estados Unidos y apoyar las políticas de seguridad promovidas por ambos países. Este acercamiento a Estados Unidos, está, sin duda, vinculado a la decisión tomada en agosto, de prescindir del apoyo del movimiento indígena y de despedir a los ministros de Estado pertenecientes a dicho movimiento.

Desde que estalló la violencia en Colombia (a partir de 1948) Ecuador ha mantenido una consistente política de Estado destinada a evitar la extensión del conflicto a territorio ecuatoriano. Esta política ha tenido dos ejes básicos: a) impedir el uso de las zonas fronterizas para iniciar o apoyar acciones bélicas por cualquiera de los bando en pugna y b) Abstenerse de perseguir o atacar a las guerrillas en territorio propio, a cambio del tácito compromiso de estas de entrar al país en son de paz.

Esta política puede considerarse como muy exitosa, puesto que ha permitido mantener niveles de paz doméstica muy satisfactorios y ha contenido la guerra colombiana al norte de la frontera. Sin embargo, en años recientes Estados Unidos y el gobierno del señor Uribe han intentado convencer al Ecuador que tal éxito se verá amagado ante los efectos del Plan Colombia, y que Ecuador debe tomar un rol más agresivo y de apoyo militar a Colombia a fin de hacer frente a la escalada horizontal que se presume podría sobrevenir. Se sostiene que las guerrillas, al verse presionadas en Colombia, podrían intentar establecer santuarios en Ecuador y lanzar operaciones desde este país, arrebatando al Estado ecuatoriano el control efectivo sobre amplias zonas de su territorio. De acuerdo con esta versión, Ecuador debe estar preparado para ser el yunque de una operación "yunque y martillo" destinada a la aniquilación final de las guerrillas colombianas. No solo que esto conviene estratégicamente al Ecuador, sino que sería su obligación jugar el rol asignado como parte de la lucha global contra el terrorismo.

A pesar de los intensos esfuerzos por convencer a la opinión pública que el peligro guerrillero ya es una realidad, los incidentes que periódicamente

camente se esgrimen como prueba terminan siempre careciendo de importancia o resultan ser asuntos de tipo criminal o manifestaciones de bandolerismo propia de zonas de "hinterland" y de débil presencia estatal. En general, la opinión pública ecuatoriana sigue tremendamente reticente frente a cualquier propuesta destinada a darles a sus FF.AA. un papel más activo en la guerra civil colombiana o a multilateralizar el conflicto. El presidente Gutiérrez ha intentado, de manera por lo demás desmañada, insertarse en el tema ofreciéndose como mediador entre las partes o proponiendo sus buenos oficios, pero tales iniciativas, como era de esperar, han sido fríamente recibidas y han terminado en nada.

Las autoridades ecuatorianas se mueven, pues, entre el deseo de complacer a Estados Unidos, y el temor a las repercusiones antagónicas que un alineamiento muy ostensible con Washington pueden provocar en una ciudadanía que abriga sentimientos muy hostiles al Plan Colombia y las presencia estadounidense en la base de Manta. Esta hostilidad no se circunscribe a la izquierda o al movimiento indígena, pero, el efecto demostración de los acontecimientos bolivianos, no ha dejado de hacer sentir su impacto y ha llevado al gobierno del presidente Gutiérrez a una mucha mayor cautela en sus tratos con Bogotá y Washington.

Esta misma cautela ante la presión doméstica puede explicar que, a pesar de su política declaratoria a favor de la agenda de seguridad de la administración Bush, Ecuador se ha rehusado apoyar la invasión a Irak o la inmunidad del personal norteamericano ante la Corte Penal Internacional. En contraparte, el gobierno de Quito ha ido derivando paulatinamente a una política cada vez más dura en temas migratorios, autorizando –aún en contra de las leyes ecuatorianas– la operación de barcos de la marina y de los guardacostas estadounidenses en la intercepción de naves cargadas de emigrantes ecuatorianos que buscan llegar a Estados Unidos por vía de puertos mexicanos o guatemaltecos. Las preocupaciones con la emigración se complementan, asimismo con un endurecimiento de los controles y vigilancia de extranjeros, especialmente colombianos, a los cuales se acusa de ser causantes del aumento de la criminalidad en las principales ciudades ecuatorianas.

Perú

Para el Gobierno peruano la componente más relevante de la agenda de Washington para la región es la que dice relación con el tema del narcotráfico. El Fujimorismo dejó a la política peruana un pesado lastre de corrupción y degradación institucional que el régimen sucesorio

ha debido ir normalizando. Esto ha implicado hacer frente a las secuelas de la profunda desmoralización y desprofesionalización de las FF.AA. y de los servicios de seguridad. La creación de un Ministerio de Defensa dirigido por civiles y vigorosas iniciativas destinadas a afianzar la conducción democrática de los órganos del poder militar, han ocupado intensamente a la planificación estratégica peruana en los últimos años. En cierta forma, esto ha llevado a cierta "introversión" de la temática de seguridad y a una reducción de la acción diplomática peruana en la sub-región en esta dimensión²⁵.

A pesar de ello, el Gobierno del Presidente Toledo ha debido posicionarse frente a la agenda estadounidense en el tema terrorista y sus ramificaciones Colombianas. El Perú ha desarrollado ciertos niveles de colaboración aunque básicamente ella se inserta dentro de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Al igual que el Ecuador, el Perú tiene una vasta y casi desierta frontera con Colombia y también (aunque en menor medida) es visto como un "estado del frente". Unidades estadounidenses han realizado ejercicios con fuerzas peruanas en la selva amazónica, y el apoyo a la interdicción de narcotraficantes ha sido reanudado. Estas actividades se han mantenido dentro de un perfil relativamente bajo y en una escala reducida.

El Gobierno peruano ha mantenido ciertas distancias con la manera como la Administración Bush ha enfrentado el tema de la lucha anti-terrorista y al igual que Ecuador ha buscado maniobrar entre las exigencias de la legitimación doméstica y las del realismo internacional. A pesar de estas reticencias se ha buscado mantener optimas relaciones con la Administración Bush, sobretodo en términos de la lucha contra la corrupción y la criminalidad, terreno particularmente sensible para la opinión pública Peruana después del Fujimorismo.

Por otra parte, el Perú también es muy sensible al tema del anti-terrorismo, a raíz de su propia y traumática experiencia con Sendero Luminoso y el MRTA. LA caída de la dupla Fujimori-Montesinos, no ha significado, ni mucho menos una reivindicación de Abimael Guzmán y de sus seguidores. La posibilidad de un renacimiento del senderismo es algo que todavía quita el sueño a muchos peruanos e impedirlo sigue siendo una prioridad para la mayoría de los políticos activos en dicho país. Ante esta sola perspectiva (por lejana que pueda parecer actualmente), es importante para el Gobierno de Lima mantener abier-

²⁵ Ana María Tamayo; "Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos Regionales y Extraregionales"; Instituto de Defensa Legal; Lima-Perú; 2003.

tas las vías y los mecanismos para una colaboración estadounidense. Ello pone un reno a cualquier pretensión alternativista en materias de políticas de seguridad hemisféricas y da un alto incentivo para apoyar las estrategias de Washington en la lucha contra el narcotráfico, aunque el Perú mantiene (al igual que Bolivia) su insistencia en el tema de la "responsabilidad compartida" y en la solicitud de que Estados Unidos debe hacer más por reducir los niveles de demanda doméstica por las sustancias prohibidas. Este deseo peruano, por cierto, no sale del plano declaratorio, puesto, que, en la práctica no tiene ningún efecto condicionante para la colaboración del país con las agencias de seguridad norteamericana encargadas de la lucha global contra el narcotráfico.

La Administración del Presidente Toledo ha retomado algunos temas que son tradicionales de la diplomacia Peruana, al menos desde los años setenta. Estos dicen relación sobretodo con el problema del control del gasto militar. Dentro de la sub-región es el gobierno de Lima el que ha puesto más consistentemente en la agenda este tema, el cual esta justificado no solamente en términos de seguridad, como medida reducción de tensiones y de probabilidad de conflictos bélicos, sino, y de manera más indirecta en la teoría de que la promoción de desarrollo requiere que una parte de los recursos que se gastan en defensa sea reasignada a la lucha contra la pobreza. Según la doctrina peruana, la reducción de la pobreza implicará, de rebote, una reducción de la conflictividad social, lo cual a su vez disminuirá los incentivos para la inestabilidad social y política y las amenazas contra la paz interna de los países. A su vez esta reducción de riesgos domésticos, reducirá posibles "derrames" transnacionales de la violencia, el terrorismo y los negocios ilegales o criminales.

Las autoridades peruanas impulsan, también el desarrollo de las Medidas de Confianza Mutua, e incluso son pioneras en el contexto andino en propuestas de inter-operatividad de las FF.AA. del área. Aunque estas ideas han sido consideradas prematuras, ellas avanzan en el sentido de dar pie a una agenda de seguridad relativamente independiente (aunque no necesariamente incompatible) de la de Washington. Estas MCM incluyen la reducción de fuerzas militares fronterizas, transparencia en los gastos militares y de defensa, creación de zonas de paz, homologación de sistemas de reporte de gastos y adquisiciones militares y mayor control democrático (civil) de los organismos de seguridad. Todo este paquete, sin embargo, encuentra hasta ahora un interés relativo de parte de los otros socios andinos, probablemente debido a que las prioridades norteamericanas ejercen un efecto de distracción

de la atención de los responsables de las políticas de la defensa en la mayoría de los países (Venezuela siendo la excepción en este aspecto).

Venezuela

A partir de 1998 y de la subida al poder del Comandante Hugo Chavez, Venezuela ha sido el actor "díscolo" de la sub-región. Las discrepancias de Caracas con las propuestas estadounidenses de seguridad se manifiestan en casi todos los planos, aunque es sabido que en algunos casos puntuales, los servicios secretos venezolanos han colaborado con sus contrapartes estadounidenses.

En primer término, Venezuela ha mantenido una postura de celosa defensa de su soberanía y de su autonomía estratégica frente a los Estados Unidos y a sus propuestas de regionalización en materias de seguridad. En efecto, la política venezolana ha sido una especie de reedición "post-festum" del tercermundismo en boga en los años sesenta y setenta y de las proposiciones de autodeterminación frente a las grandes potencias²⁶.

Es por ello que el Presidente Chavez ha intentado de continuo impulsar ideas destinadas a desarrollar políticas de seguridad regionales y continentales alternativas y sin los Estados Unidos. Estas iniciativas le han llevado a buscar acercamientos con el Gobierno Cubano y luego con otros regímenes regionales presuntamente más independientes de Washington, como el de Brasil, e inicialmente con el de Gutiérrez en Ecuador (hasta que el gobernante Ecuatoriano dio su brusco viraje pro Estados Unidos).

Por ejemplo, Venezuela se ha negado a permitir sobrevuelos de aviones espías norteamericanos en espacio aéreo nacional. En Administraciones anteriores tal práctica era tácitamente aceptada, a pesar de representar una violación de las propias leyes Venezolanas. Los vuelos se hacían con el propósito expreso de detectar y monitorear las actividades de los contrabandistas de drogas. El Presidente Chavez puso fin a tal política y ha insistido en que Venezuela cuenta con los medios para llevar adelante tal vigilancia, así como para adquirir la tecnología y las destrezas necesarias, en caso de ser preciso.

²⁶ Para autores como Wolf Grabendorff, es precisamente la tradición latinoamericana de anti-intervencionismo la que impide el desarrollo de capacidades locales de regulación y resolución de conflictos y lo que promueve, aun sin quererlo el intervencionismo de USA, ver Wolf Grabendorff; "Medidas Para Contener la Polarización y la Militarización en la Región: EL Rol de los Actores Externos": FESCOL; Colombia, 2003.

Venezuela ha sido extremadamente crítica, asimismo de las certificaciones estadounidenses, que establecen estándares de colaboración y cumplimiento en la lucha anti-drogas como condición para la ayuda norteamericana al país involucrado. Caracas considera humillante y esclavizante este procedimiento y se ha mostrado renuente a someterse a él, aunque, finalmente siempre se ha evitado llevar el tema al punto de ruptura. En realidad Venezuela siempre ha jugado con el temor de Washington a que una desestabilización aún mayor que la del pasado reciente, pudiese llevar a situaciones de aún mayor descontrol y conflictividad en un importante abastecedor de petróleo para la economía de los Estados Unidos.

En esta perspectiva de estricta defensa de la soberanía nacional y del principio de no intervención, el actual Gobierno Venezolano no puede apoyar, ni mucho menos colaborar con la política norteamericana posterior a los atentados de las Torres Gemelas y el Pentágono. El Presidente Chavez ha rechazado firmemente el Plan Colombia y cualquier sugerencia de regionalizar o multilateralizar el conflicto Colombiano. Por cierto que esto ha hecho a Caracas vulnerable a acusaciones de ser "aliado objetivo" del terrorismo y culpable de "neutralidad culposa" en la cruzada anti-insurgente. Las relaciones entre Colombia y Venezuela han sido tradicionalmente tensas en conexión a diferendos limítrofes de tipo tradicional (la incierta delimitación de las aguas territoriales en el Golfo de Maracaibo y la disputada propiedad de los islotes de "Los Monjes" en dicha zona); pero las divergentes percepciones respecto al tema del terrorismo y de la insurgencia armada, las han hecho aún más complejas en los actuales momentos. Han sido frecuentes las insinuaciones o acusaciones frontales de que Venezuela apoya subrepticamente o al menos tolera a las fuerzas insurgentes y la conducta de la Administración Chavez es considerada con extrema suspicacia en Bogotá y Washington.

Las propuestas del presidente Chavez para "mediar" en el conflicto han resultado irritantes para las autoridades Colombianas y para Washington, ya que contradicen la postura prevaleciente en las Administraciones Uribe y Bush de que la guerra civil Colombiana es un asunto de represión al terrorismo y no puede ser vista desde una perspectiva política que involucre el reconocimiento del "otro" como interlocutor legítimo²⁷. Estas ideas del Comandante Chavez solo pueden fortalecer la sensación de que se trata de un solapado simpatizante de la guerrilla y que puede ser un colaborador de esta, al menos en potencia.

²⁷ Para un enfoque alternativo de la solución a la violencia, ver: Kimberly Krasevac-Szekely y Luis Gilberto Murillo; "Give Peace a Place: LWE's Initiative to Fit the Pieces Together"; LWE, Colombia, 2003.

La diplomacia Venezolana se ha esmerado en lanzar toda suerte de iniciativas "anti-hegemónicas" que apuntan a la formación de bloques regionales de contrapeso a los Estados Unidos, tanto en los temas de seguridad como en los comerciales. Esto se asocia a las resistencias ante el proyecto de ALCA y a la búsqueda de una asociación preferencial con el Brasil y los socios de la Comunidad Andina, en el seno de la cual Venezuela ha impulsado un proceso de profundización de la integración. Esto explica, en buena medida que Venezuela no se ha incorporado a las iniciativas de los demás países andinos de intentar negociar con los Estados Unidos tratados de libre comercio bilateral. Caracas, se juega más bien por fortalecer todos aquellos foros y asociaciones donde Estados Unidos no es la pieza central (OPEP, CAN, asociación con MERCOSUR, bloque sud-americano etc.).

LAS RESPUESTAS SUB-REGIONALES

Para entender las respuestas de los países andinos a la presión que ejerce sobre ellos la agenda de los Estados Unidos, es preciso comenzar por entender cual ha sido, a lo largo de la década pasada, la propia percepción de prioridades y la propia agenda autónoma, vista desde su lógica doméstica y vecinal.

El fin de la guerra fría coincidió con un período que en el área andina se caracterizó por tres procesos centrales: la culminación de las transiciones a la democracia, la liquidación de un número importante de conflictos o hipótesis de conflicto vecinal de corte territorial "convencional", y el enfrentamiento –exitoso en algunos casos, incompleto e otros–, de conflictos civiles de tipo guerrillero o insurgente armado.

En efecto, con la excepción notable y notoria del caso Colombiano, la percepción de amenaza guerrillera o de violencia extra-sistémica se trasladó desde la acción de grupos armados contestatarios a la mucha más difusa y policial de la criminalidad, bandolerismo y de la desintegración del estado de derecho, no solo en las periferias nacionales, sino al interior de los sistemas institucionales y políticos (corrupción, anomia).

En todo caso, las preocupaciones centrales de los países han estado vinculadas al problema de la consolidación democrática, a la liquidación de las fuentes remanentes de conflicto convencional y a las dificultades para conservar la seguridad ciudadana y la institucionalidad cívica.

Es verdad que el tema de la criminalidad y de la corrupción se liga con las preocupaciones estadounidenses con el narcotráfico y con las

secuelas del terrorismo, pero la forma de verlo de los países andinos y de su opinión pública (dejando de lado, de nuevo, al caso Colombiano) tiene matices muy propios. Desde la perspectiva de las sociedades andinas, estos fenómenos de ilegalidad y violencia doméstica están relacionados con descontentos y disfunciones intra-sociales, y por tanto, sus actores son ante todo miembros de la comunidad nacional y, en consecuencia, no “alteres radicales” o enemigos exógenos²⁸. Salvo en los casos como el de bandoleros extranjeros (Colombianos en Ecuador o Venezuela), en general el actor vinculado al desorden es, después de todo, un actor político o politizable (ejemplo: los campesinos cocaleros en Bolivia). La diplomacia del Departamento de Estado tiene serias dificultades para ponerse e en estas perspectiva y tiende a ver el problema de la ilegalidad doméstica como parte de una gran guerra global, cuyos agentes son una entidad (“el terrorismo”) reificada y deshumanizada, que debe ser aborda desde la lógica pura del “enemigo”. De allí por ejemplo, la impaciencia de los diplomáticos y funcionarios norteamericanos ante la necesidad de negociar o siquiera considerar la interlocución de los indígenas del Chaparé.

En todo caso, se podrían enumerar las líneas fundamentales de la iniciativa de los países andinos en materia de seguridad durante los años noventa y principios del nuevo siglo. Estas convergen en los siguientes aspectos o dimensiones:

a) Consolidación democrática y búsqueda de garantías multilaterales de los procesos democráticos. Se considera que la democracia es en sí misma una garantía de seguridad al reducir la violencia, aumentar la legitimidad del poder, y proporcionar canales legítimos y aceptables a las inconformidades y reclamos de grupos que podrían volverse violentos al no encontrar conductos adecuados para expresar sus aspiraciones. En este sentido, los países andinos han sido participantes entusiastas de todas las iniciativas destinadas a dar una garantía multilateral a los procesos de democratización y a proporcionar apoyo a aquellos en los cuales este proceso se halle en peligro. Un ejemplo claro ha sido el apoyo a las acciones de la OEA para ayudar a resolver situaciones de inestabilidad (como en Ecuador en 1997 y 2000) o en Perú durante el ocaso del Fujimorismo. Otro caso reciente es el del Grupo de Amigos

²⁸ De hecho, una perspectiva política de la lucha contra la violencia da un papel importante de mediación, seguimiento y articulación de propuestas a la sociedad civil ya sus organizaciones, y por tanto, hace de los actores armados, interlocutores y parte de esa sociedad civil; ver Ingrid Bolívar “El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones”; CINEP Colombia; 2003.

que se formó a fin de asistir al proceso de resolución de la crisis venezolana del año 2002.

De esta forma, ha tendido a haber un consenso en que la consolidación democrática es en si misma una política de seguridad, no solo doméstica, sino que también internacional y regional, al menos sobre la base del aceptado supuesto liberal que las democracias no son belicosas entre si y de que la democracia ofrece el mejor contexto para la resolución amigable de conflictos entre estados, para la transparencia y para la profundización de la confianza mutua entre naciones.

b) La resolución de los conflictos tradicionales de tipo vecinal que han subsistido desde el siglo XIX. La firma de la paz definitiva entre Perú y Ecuador en 1998 dio un gran impulso a este proceso, que para los países de la sub-región ha resultado en hipótesis de conflicto centrales para su planificación estratégica. Es verdad que aún se encuentran latentes posibles problemas fronterizos entre Colombia y Venezuela, y países de la sub-región mantienen potenciales focos de disputa con otros vecinos no andinos: tal es el caso de la latente disputa entre Colombia y Nicaragua por las Islas de San Andrés en el Caribe o la reivindicación marítima de Bolivia contra Chile.

Pero, en todo caso, sigue en pie el hecho que la liquidación de todo el legado de disputas convencionales ha progresado de manera importante desde los años ochenta a esta parte. Tal situación ha dado pábulo a nuevas posibilidades, como por ejemplo iniciar procesos sub regionales de avance hacia regímenes de confianza mutua (Ecuador y Perú ya han firmado un tratado de MCM), hacia la transparencia en el gasto de defensa, hacia la homologación de las cuentas nacionales de defensa y hacia el control del gasto y de las adquisiciones militares.

Desde la perspectiva estadounidense estos procesos carecen de mayor relevancia o al menos no tiene un carácter tan crítico, ni tan central como los de su propia agenda, que se deriva de preocupaciones globales. En todo caso, la reducción y eliminación final de las fuentes de tensión vecinales y el avance hacia medidas de pacificación de nivel más elevado sí es un tema central para los países de la sub-región y se considera –en general– que pueden resultar en respuestas adecuadas, incluso para los temas de la agenda de Washington. En efecto, es posible sostener que la reducción de tensiones fronterizas y la cooperación entre las FF.AA. andinas, disminuye las cargas de seguridad sobre los estados, disminuye los focos de inestabilidad, facilita los procesos de democratización, reduce la tentación de la autonomización castrense y, de esta manera facilita las acciones destinadas a reducir las fuentes de violencia doméstica así como disminu-

ye las tensiones que pueden dar lugar al desarrollo de amenazas terroristas, la tentación del narcotráfico y los incentivos “expulsivos” de poblaciones en riesgo de convertirse en emigrantes ilegales.

c) La erosión del imperio de la ley, del estado de derecho y de la soberanía interna de los estados constituyen otros serios problemas desde la perspectiva de todos los países andinos. Este conjunto de fenómenos van desde el aumento de la criminalidad, la inseguridad ciudadana, la crisis de los sistemas judiciales, penitenciarios y policiales, y la anomia cultural, hasta la desintegración de las instituciones gubernamentales, la sobrecarga de las organizaciones formales, el desprestigio de los poderes públicos, los partidos políticos y de las comunidades y, finalmente, pero no menos importante, la generalizada percepción de un galopante aumento y ubicuidad de la corrupción. Este conjunto de fenómenos son mucho más complejos y de amplia gama que el simple problema de la droga o de la violencia (terrorista o no). En todo caso, y ciertamente, todos los países andinos comparten este problema y tienen un interés objetivo en colaborar en su solución.

A pesar de ello, y de la una abundante retórica, los gobiernos de la región no han logrado implementar una política o una perspectiva común y operacional ante estos temas de la seguridad “político-social”. Aparte de programas de coordinación policial, los países andinos no han logrado poner en práctica un abordaje alternativo al que propone Estados Unidos. Existe, eso si, un incipiente y creciente consenso en que la resolución de los problemas de entropía institucional, corrupción y seguridad ciudadana se aproximan a una temática de “seguridad humana” y que es desde esta óptica que deben intentarse las políticas de prevención, recuperación y rehabilitación de los marcos de convivencia cívica domésticos²⁹.

Los tres aspectos, enumerados, constituyen, al parecer, el núcleo de una agenda andina de seguridad autónoma. El avance en llevarla adelante, armonizarla o contrastarla (según venga al caso) con la que viene desde Estados Unidos se encuentra desigualmente desarrollada según la temática. Mucho más en el tema de la consolidación y de las garantías multilaterales para la democracia, mucho menos en los temas de la seguridad ciudadana y de la entropía institucional.

²⁹ Cecilia Cortés; “Mayores Sinergias Entre Actores Locales e Internacionales para la Contención de Conflictos”; FUNPADEM. Costa Rica, 2003 y Carmen Rosa De León-Escribano; “Experiencias subregionales y nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz”; IEPADES, Guatemala; 2003 Pilar Gaitan: “La Reconstrucción del Estado el Papel de la Sociedad Civil Frente al Conflicto Interno de Colombia”; Fundación Ideas Para la Paz, Colombia; 2003.

Sin embargo, con respecto a la agenda norteamericana los países andinos se han mostrado incapaces de armonizar una contrapropuesta propia o coordinada. Lo que ha primado ha sido un tratamiento fragmentado y bilateral con Washington, en donde ha primado la especificidad de las problemáticas de cada país y la búsqueda de ventajas particulares en función de las peculiares características de la problemática de seguridad de cada cual. Por ejemplo, la fuerte presencia del tema de la droga en Colombia y Bolivia, ha llevado a estos países a privilegiar sus problemas de seguridad interna desde esta óptica casi exclusiva. De esta forma, Bogotá y La Paz han permitido la “narcotización” de su agenda de seguridad doméstica y ello se ha reflejado no solo en su manera de vincularse con Estados Unidos, sino también en una falta de propuestas para ir a la raíz de los problemas de violencia, corrupción y desintegración institucional que se han visto incrementados en años recientes en ambos países.

La incapacidad de los países andinos de presentar ante Estados Unidos un conjunto de posturas sobre sus propios problemas y necesidades de seguridad, no solo que se relacionan con las propias peculiaridades de sus agendas nacionales: después de todo, no es raro ni excepcional que cada país tenga sus desafíos de seguridad específicos; sino que es resultado también de una creciente tendencia de Estados Unidos a desechar cualquier perspectiva de relación multilateral con los países andinos (o con cualquier otra agrupación de países). Desde el fin de la guerra fría Estados Unidos han debido balancear dos diferentes tipos de consideraciones: el multilateralismo puede incrementar la legitimidad de los acuerdos obtenidos, pero, en contraparte, presenta el peligro de que los socios potenciales puedan formar un frente único que dificulte imponer los propios puntos de vista. Desde una perspectiva de orden internacional autorizado, la negociación con bloques resulta más conveniente, pero desde una perspectiva de poder “puro” resulta más favorable tratar cada país por separado. En años recientes y, de manera más marcada bajo la administración Bush, los negociadores estadounidenses han preferido el camino de los tratos por separado con cada gobierno y han bregado por evitar la formación de frentes unidos de países del hemisferio³⁰. Esta tendencia se ha hecho presente no solo en los temas de seguridad, sino que también en otras áreas

³⁰ Lars Schoultz; “La Política Estadounidense hacia América Latina. Objetivos Fundamentales y Desarrollos Recientes”, en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stallings y Diana Tussie: *Escenarios Post 11 de Septiembre. El Futuro de las Relaciones Interamericanas*; Nueva Serie, FLACSO-Chile.

(comercial, tecnológica, ambiental etc.). Estados Unidos posee poderosísimos recursos y palancas de poder como para crear una situación de incentivos/sanciones casi irresistible y el uso metódico de tales recursos permite, por lo general, presentar a los distintos gobiernos con estímulos convincentes para apostar a una relación de tipo clientelar/bilateral y desarrollar en las contrapartes una tendencia a “desertar” de la acción colectiva. El manejo de incentivos secundarios colaterales (en el sentido Olsoniano del término), es por lo común motivo suficiente para desarmar cualquier pretensión (más allá de la retórica) para armar agendas comunes o bloques negociadores de los países hemisféricos (y/o andinos) frente a la diplomacia estadounidense.

Las razones antes señaladas, pueden, pues dar cuenta de la falta de acción concertada de los países andinos en términos de definir –frente a Estados Unidos– una agenda de seguridad, o de hacer valer aquellos aspectos de dicha agenda que son de especial interés objetivos para sus estados. En todo caso, está parece ser una restricción estructuralmente fundamentada y depender, en mucha menor medida de la “voluntad política” de las partes.

Esto no significa que no exista una creciente incomodidad frente al unilateralismo de Estados Unidos. En realidad, lo que parece existir, es un temor a que Washington esté en camino a radicalizar sus tendencias al bilateralismo, para desarrollar y profundizar un tipo de política “unilateral”, que implique un estilo de acción que ya ni siquiera requiera del apoyo o anuencia de la contraparte. En esto caso, el problema estribaría en buscar las maneras que permitan reducir esta propensión y mostrarle a la administración republicana algún beneficio de tener en cuenta las necesidades y opiniones de las contrapartes regionales y sub-regionales.

En esta perspectiva, es posible pensar que los países andinos se alejan progresivamente de la posibilidad de poder formar, entre ellos, un bloque o frente común en materias de seguridad, así como también ya ocurre crecientemente en los temas comerciales de la agenda. En efecto, es claro que el atractivo de Brasil como posible foco de aglutinación de las agendas y de las posturas negociadoras con Estados Unidos ha ido “in crescendo”. De esta forma, la articulación de unas posturas conjuntas parece que implicará un lazo más fuerte con el gobierno de Lula y con los países del MERCOSUR, más que una formulación propiamente “andina”.

Esta concertación con Brasil, Chile y el MERCOSUR pasa, sin embargo, por algunos condicionamientos previos de tipo nacional. En pri-

mer término se deberá buscar resolver la tensión política doméstica de Venezuela y evitar que este país se convierta en un foco de inestabilidad³¹. Debe asimismo comprometerse al gobierno venezolano en un curso de política exterior y doméstica que la aleje de esfuerzos protagónicos, individualistas y meramente retóricos, y así permitir que sus posturas se hagan susceptibles de una mejor articulación con las del resto de los países del continente. En segundo término, sería necesario hacer valer el peso de los países de la región –en su conjunto– para convencer al gobierno colombiano de la conveniencia de no descansar tan exclusivamente en una alianza dependiente de Estados Unidos y sobre la necesidad de un enfoque más político al tema de la paz interna en su país, y finalmente, se deberá colaborar en dar un seguimiento al proceso político boliviano, a fin de apoyar a sus autoridades en encontrar una solución que no destruya la trizada gobernabilidad del país y no lo convierta, al mismo tiempo en un buen candidato a país “paria”.

Otro aspecto central que es preciso enfatizar es la necesidad de poner en un lugar central de la agenda, el desarrollo de un consenso práctico regional sobre la importancia y urgencia de construir y profundizar sistemas nacionales de conducción democrática de la defensa y de la seguridad nacionales³². Uno de los muchos elementos perturbadores de la posibilidad de elaborar una agenda nacional y estatal de la seguridad o de hacerla conjunta, es que, aún hoy, la conducción de la defensa por parte de las autoridades elegidas y responsables, es extremadamente débil y esporádica. Los gobiernos de la sub-región tienen, en ocasiones, serias dificultades para armar una agenda de seguridad, debido a la alta autonomía que las FF.AA. y policiales tienen en desarrollar su propia política, sus propias RR.EE. y sus propios nexos con actores sub y supra nacionales. Las fuerzas armadas y de orden deben ser puestas efectivamente bajo la dirección de las instancias institucionales de la democracia y deben ser democráticamente conducidas, si ha de ser posible que los gobiernos civiles y constitucionales del área puedan, efectivamente asumir compromisos serios en materia de políticas comunes en estas materias.

Un último aspecto que debería revisarse es el de las respuestas que se plantean al tema de la seguridad ciudadana y de la lucha en contra de las nuevas formas “difusas” de violencia interna. En casi todos los

³¹ Francine Jacome; “Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios”; CRIES, Venezuela; 2003.

³² Klaus Bodemer; “El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: “RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas; 2003.

casos, los gobiernos, y con frecuencia, la ciudadanía han tendido a pensar que la solución a estos desafíos debe ir por el lado de un mayor involucramiento de las fuerzas militares regulares en la lucha contra la delincuencia y la ilegalidad. Al mismo tiempo, se siente una enorme presión por dar mayores poderes y recursos a las policías respectivas. Este enfoque basado en la pura coerción, se complementa con una tolerancia cada vez mayor a las violaciones al debido proceso, al aumento de las penas y al endurecimiento de los regímenes penales. En este punto la mayoría de los países andinos parecen coincidir. La creciente popularidad de enfoques "hobbesianos" de la seguridad doméstica amenaza con socavar "por debajo" los trabajosos avances realizados en décadas recientes en materia de democratización, vigencia de los derechos humanos y civiles, así como en materia de transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía de la seguridad.

OPCIONES EN DISCUSIÓN

En el estado actual del debate sobre la seguridad en los países andinos, pueden constatarse algunas tendencias que subyacen a las propuestas y planteamientos que se hacen desde la sub-región. En este capítulo final se hará una breve reseña del tipo de planteamientos que parecen dominar la visión contemporánea sobre el tema, sin entrar necesariamente a calificar estas visiones, ya sea desde un punto de vista teórico o normativo (cosa que puede quedar para un ulterior debate académico).

En primer lugar, la mayor parte de las opciones que se discuten hoy en día involucran lo que podríamos llamar un "multilateralismo cooperativo". Esta perspectiva tiene dos grandes variantes: una que considera fundamental comprometer a Estados Unidos en el enfoque y atraer a esta potencia al terreno señalado, y otro que sostiene que tal posibilidad solo se hace posible si los países del hemisferio desarrollan su propia propuestas y conciertan sus propias agendas antes de negociar con Estados Unidos o como condición previa a ello. Estas dos perspectivas se vieron enfrentadas en la reciente "Conferencia Especial de Seguridad" realizada en 2003. La falta de articulación de los enfoques llevó a los gobiernos participantes a una peligrosa solución, so pretexto de evitar discusiones sin salida: agregar a la agenda de seguridad una enorme variedad de temas hasta ahora considerados ajenos a esta problemática³³.

³³ Francisco Rojas Aravena; "La Política de la Administración Bush"; *Foro 21*; N° 18, Octubre 2002.

En suma, a lo que se asiste es a un amplio ensanchamiento de los temas que son vistos como posibles de un tratamiento de “seguridad” o como asuntos de impacto directo en la seguridad. Este desenlace revierte lo que había sido la tendencia de los años noventa: a restringir el concepto de seguridad para hacerlo más específico y concentrado en aquellos desafíos vinculados al uso de la violencia física organizada entre actores estatales o con el fin de incidir política/estratégicamente en el Estado³⁴.

Esta nueva expansión de la agenda de seguridad, es un reflejo de tendencias que empiezan a perfilarse en los países de la región (en los andinos sin duda, pero en otros también, y por supuesto, en Estados Unidos). Estas tendencias se orientan a una “reseguritización” de la “lebenswelt”, así como de lo político-estatal, y a una toma a cargo de estos mundos por los aparatos especializados que se inclinan por un carácter cada vez más policial de su enfoque político-social³⁵. Esta “seguritización” de nuevo cuño, es algo diferente a la de los años sesenta/setenta, en cuanto se hace menos en nombre del desarrollo y construcción (neo-bismarckiana) de un estado nación, y más en nombre de un orden de seguridad personal globalizado y de un aseguramiento de la propia vida cotidiana, aunque desde la coerción de aparatos especializados de tipo estatal.

En la expansión de la agenda y de los temas a ser discutidos desde la perspectiva del neo-hobbesianismo en ascenso, se nota la huella de un aumento de la demanda de por una mayor seguridad doméstica y vital, no solo en Estados Unidos, sino en otras sociedades, como las andinas, que sufren diariamente sus equivalentes más callados y menos espectaculares, pero igualmente dañinos, de las Torres Gemelas de Manhattan.

Sin embargo, en los círculos dirigentes de los países andinos (con la posible excepción de las autoridades colombianas): Esta renovada ampliación de la agenda de seguridad más allá de lo militar-convencional y de lo nacional-estatal; no está del todo carente de una visión que busca complementar o atemperar las tendencias “policiales” del tratamiento del tema, con una negativa a descartar del todo la consideración de las “raíces” de la violencia³⁶. Por ello, en la consideración de los

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Francisco Rojas Aravena; “Unilateralismo, Seguritización y Guerra Preventiva”; FLACSO; Santiago; 2003.

³⁶ Isabel Jaramillo Edwards; “Medidas Para Contener la Polarización y Militarización de los Conflictos en la Región: El Rol de los Actores Externos”; Centro de Estudios Sobre América Latina; La Habana; 2003.

gobiernos andinos se constata una insistencia en no olvidar la necesidad de trabajar en hacer frente a las causas políticas, sociales, económicas y culturales de la desintegración de la convivencia.

De esta forma, los países andinos (y sus socios fuera de la sub-región) han mantenido y deben seguir manteniendo en alto la importancia de la lucha por la paz intra-hemisférica, del desarrollo de la gobernabilidad democrática y del avance en los esfuerzos por disminuir la extrema desigualdad y la pobreza. A ello es posible agregar la agenda "cultural" de la búsqueda de valores y mentalidades de convivencia, solidaridad y mutua responsabilidad, que permitan hacer frente a la "evaporación" de los lazos de concordia comunitaria, que parecen subyacer a muchas de las formas de violencia, corrupción y delincuencia que campean cada vez más descontroladas, en las sociedades andinas.

La triple agenda: paz, democracia y equidad, es susceptible y, es más, puede ser que requiera de un enfoque de seguridad cooperativa, empezando con la seguridad cooperativa en el plano militar/conventional, donde es de suma urgencia alentar y apoyar todo lo que se ha venido haciendo para relanzar la profundización de las MCM de "segunda generación" y la conversión de las FF.AA. de la sub-región (al menos de aquellas que no se encuentran involucradas en conflictos bélicos presentes) en "fuerzas de paz", ojalá crecientemente conjuntas.

Desde la perspectiva de los países andinos, la solución al conflicto colombiano debe ser uno de los puntos de más alta prioridad en la agenda. La postura de la mayor parte de los gobiernos, en la medida en que puede discernirse con claridad, es que la solución debe ser el resultado de negociaciones políticas, más en el modelo de lo logrado en Centroamérica, que el simple resultado de una victoria militar de las fuerzas regulares a las ordenes del estado colombiano. Sin duda que estas últimas deben recibir apoyo para realizar aquellas acciones destinadas a cautelar la soberanía del estado nacional, pero la estrategia global en las cuales su actividad combatiente debe estar enmarcada en una conducción política y políticamente orientada. En otras palabras se debe combatir para negociar mejor y no en la esperanza o perspectiva de aniquilar a un adversario, que, después de todo, es parte de la sociedad colombiana y expresa reivindicaciones que no carecen de asidero en las serias limitaciones representativas y de legitimación del actual sistema político en el citado país. Los gobiernos de la sub-región deberían desarrollar un plan y una estrategia destinados a ayudar al estado colombiano a lograr una conducción políticamente determina-

da de la guerra y de las negociaciones destinadas a terminar con décadas de violencia³⁷. Esto debe ir acompañado de medidas destinadas a bloquear e impedir la “escalada horizontal” del conflicto y la expansión del involucramiento de actores militares o militarizados hasta ahora marginales al conflicto. En realidad, las fuerzas de seguridad de los países andinos no deben tener otro rol que el de prevenir la expansión del conflicto y garantizar el rol diplomático de sus estados en facilitar y presionar por una salida pacífica a la brevedad.

El otro “polvorín” que la sub-región debe manejar con sumo cuidado es el de Venezuela. En este sentido, la iniciativa de Chile, Brasil y México destinada a formar un Grupo de Amigos que ayude a las partes en pugna a encontrar vías de interlocución debe ser mantenida y alentada por los países andinos, y debe procurar que al menos uno de ellos (aunque no Colombia), se incorporen y formen parte de la iniciativa. Para los países andinos es de extrema importancia que el sistema político venezolano se establezca y se consolide en sus rasgos constitucionales y de estado de derecho. Para ello es preciso alejar a la oposición de las tentaciones golpistas y maximalistas, pero, al mismo tiempo, es preciso desarrollar un sistema de incentivos eficaces que permitan moderar y anular las tendencias caudillescas, plebiscitarias y pretorianas del actual presidente, así como lograr una disminución de sus maximalismos retóricos.

En todos los países andinos es preciso buscar programas conjuntos destinados a fortalecer el estado de derecho, la eficacia del poder judicial y la independencia de sus órganos. Es preciso también consolidar el poder de los organismos de control constitucional y de la veeduría ciudadana, así como la prevención y lucha en contra de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado.

Esto se asocia a la necesidad de no permitir que el tema de la consolidación y de la profundización de la democracia “se salga del radar”. Los acontecimientos en todos los países de la sub-región indican que los avances registrados son muy parciales y muy frágiles. Uno de los puntos débiles de los procesos de democratización parece ser que su legitimidad no se ha echado profundas raíces, debido, tal vez a una concepción excesivamente procedimental e institucionalista, que ha descuidado la necesidad de demostrar ante amplias capas de la población que su existencia y sus condiciones de vida pueden encontrarse

³⁷ Dario Villamizar; “Sociedad Civil y Conflicto Armado en Colombia” Medio para la Paz, Colombia; 2003.

positivamente ligadas a la preservación de las formas de la democracia constitucional y representativa. Para muchísimos habitantes de los países andinos, la democracia se ha convertido en una palabra “hueca”, ritual y carente de contenidos positivos en la praxis social al alcance de su experiencia y percepciones.

Sobre la lucha contra la droga es preciso también hacer alguna propuesta. La política estadounidense contra el narcotráfico, es uno de los factores más importante en la generalización de la criminalidad, la violencia y de severas distorsiones macro y micro económicas tanto en los propios Estados Unidos como en los países llamados “productores”. Desafortunadamente, la descriminalización de las sustancias ilegales no se encuentra en la agenda factible de la política estadounidense, la cual es decisiva a la hora de establecer las prioridades internacionales. Ausente la posibilidad de dirigirse a las causas de fondo de la destabilización producto de la “guerra contra las drogas”, los países andinos deben procurar, al menos, promover maneras de llevarla adelante que reduzcan el precio político doméstico que se ha de pagar. La reciente experiencia boliviana indica bien a las claras que a la hora de formular estas políticas es preciso, de alguna manera, plantear programas que consideren las sensibilidades y necesidades de las poblaciones campesinas, así como el trasfondo etno-cultural en el cual debe moverse toda campaña anti-narcóticos. Debe combatirse todo esfuerzo por circunscribir el tema a un problema de estrategia militar o puramente instrumental. Por el contrario, es necesario mostrar la multidimensionalidad del problema de la droga, y no para “policializar” o “securitizar” a las variadas dimensiones de ella, sino precisamente, para promover una visión que le de un limitado lugar a la visión represiva y resalte las dimensiones antropológicas, sico-sociales y socio-políticas del problema. Asimismo, los países andinos deben insistir y profundizar en su campaña para lograr un mayor reconocimiento internacional del concepto de “responsabilidad compartida” entre los países que alientan la demanda y aquellos que satisfacen la oferta de estas sustancias estigmatizadas.

Finalmente, los gobiernos andinos deben y pueden establecer una mayor coordinación a fin de desarrollar políticas destinadas a aumentar y mejorar su capacidad para manejar problemas humanitarios y de refugiados, los cuales son una amenaza latente para la estabilidad política y la seguridad humana en varios de los países de la sub-región.

BIBLIOGRAFÍA

- BODEMER, KLAUS (2003) "El Nuevo Escenario de la (In)Seguridad en América Latina: "RECAL, IKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad; Caracas.
- BOLIVAR, INGRID (2003) "El Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos: La ambigüedad de los Contextos y de los Usos Políticos de las Invocaciones"; CINEP Colombia.
- BUSTAMANTE PONCE, TEODORO (2003) ¿"Inconsistencia? ¿Absurdo? ¿Ingenuidad? ¿Una Estrategia de Dominación? ¿O Una Estrategia de Auto Humillación"?; FLACSO-Sede Ecuador, Quito.
- _____ (2000) "Comentarios sobre algunos aspectos del "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso por los Estados Unidos de América de las Instalaciones en la base aérea Ecuatoriana de Manta para actividades aéreas antinarcóticos". Manuscrito, Quito 13 septiembre.
- CASTAÑEDA, CARLOS (2003) "La Relación Olvidada"; *Foreign Affairs*; Vol.3, N° 2.
- CASTRO, GUSTAVO (2003) "Petromilitarización del Continente y de la América de en Medio"; CIEPAC, México.
- CORTÉS, CECILIA (2003) "Mayores Sinergias Entre Actores Locales e Internacionales para la Contención de Conflictos"; FUNPADEM. Costa Rica, 2003.
- DE LEÓN-ESCRIBANO, CARMEN ROSA (2003) "Experiencias subregionales y nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz"; IEPADES, Guatemala; 2003.
- DREYFUS, PABLO (2003) "Experiencias Subregionales y Nacionales en la Resolución Pacífica de Conflictos: Agenda Pro-Paz; Viva Río; Brasil.
- FUENTES, CLAUDIO (2003) "Tres Dilemas en el Sistema Internacional: Terrorismo, Soberanía nacional y Unipolarismo"; FLACSO, Chile.
- FUENTES SAAVEDRA, CLAUDIO Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA (2003) "El Patio Trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak"; en *Nueva Sociedad*; N° 185.
- GAITAN, PILAR (2003) "La Reconstrucción del Estado el Papel de la Sociedad Civil Frente al Conflicto Interno de Colombia"; Fundación Ideas Para la Paz, Colombia.
- GRABENDORFF, WOLF (2003) "Medidas Para Contener la Polarización y la Militarización en la Región: EL Rol de los Actores Externos"; FESCOL; Colombia.

- GREEN, ROSARIO (2003) "Un Nuevo Regionalismo Latinoamericano para un Orden Multilateral Alterado"; Embajada de México en Argentina.
- JACOME, FRANCINE (2003) "Crisis de Gobernabilidad en Venezuela: Posibles Escenarios"; CRIES, Venezuela.
- JARAMILLO EDWARDS, ISABEL (2003) "Medidas Para Contener la Polarización y Militarización de los Conflictos en la Región: El Rol de los Actores Externos"; Centro de Estudios Sobre América Latina; La Habana.
- KLARE, MICHAEL (2001) "The New Geography of Conflict", en *Foreign Affairs*; Volumen 8, N° 3; Mayo/Junio.
- KRASEVAC-SZEKELY, KIMBERLY Y LUIS GILBERTO MURILLO (2003) "Give Peace a Place: LWE's Initiative to Fit the Pieces Together"; LWE, Colombia.
- ROMERO, ANTHONY (2003) "La Importancia de una Agenda Pro-Paz en las Américas"; American Civil Liberties Union; Estados Unidos.
- WORLD RELIEF, LUTHERAN (2003) "Developing a Framework that Links Local Peacebuilding to National and International Policymaking.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2002) "La Política de la Administración Bush"; *Foro 21*; N° 18, Octubre.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (2003) "Unilateralismo, Securitización y Guerra Preventiva"; FLACSO; Santiago.
- SALGADO, HENRY (2003) "Plan Colombia: de la Guerra Contra las Drogas a la Lucha Contrainsurgente"; CINEP, Colombia.
- SCHOULTZ, LARS (2003) "La Política Estadounidense hacia América Latina. Objetivos Fundamentales y Desarrollos Recientes", en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stallings y Diana Tussie: *Escenarios Post 11 de Septiembre. El Futuro de las Relaciones Interamericanas*; Nueva Serie, FLACSO-Chile.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Medidas para Contener la Polarización y Militarización de Conflictos en la Región: El Rol de Actores Externos"; Inter-American Dialogue, Estados Unidos.
- SHIFTER, MICHAEL (2003) "Venezuela Fuera del Radar"; *Foreign Affaire en Español*; Vol. 3, N° 2.
- TAMAYO, ANA MARÍA (2003) "Rol de la Sociedad Civil en la Resolución de Conflictos Regionales y Extraregionales"; Instituto de Defensa Legal; Lima-Perú.
- "US NATIONAL SECURITY STRATEGY"; Octubre 2002.
- "US NATIONAL STRATEGY FOR COMBATING TERRORISM"; Marzo 2003.
- VILLAMIZAR, DARIO (2003) "Sociedad Civil y Conflicto Armado en Colombia" Medio para la Paz, Colombia.
- VIVANCO, JOSÉ MIGUEL (2003) "Estrategia Global Contra el Terrorismo"; Human Rights Watch; Estados Unidos.

La región centroamericana

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA
DANIEL MATUL ROMERO

“En Estados Unidos aprendimos después del 11 de septiembre, que las viejas estructuras de seguridad ya no nos defienden, así que cambiamos muy rápidamente; pienso que Nicaragua y sus vecinos están cambiando su pensamiento de seguridad. Hay algunos que se preguntan si este cambio hará daño a las tradicionales instituciones militares, yo no creo que esto pase. Hay un importante y honorable sitio para los militares en el siglo XXI”.

Lincoln Bloomfield
Sub-Secretario de Estado de los Estados Unidos
Periódico La Prensa de Nicaragua
12 de agosto de 2003

INTRODUCCIÓN

Este trabajo subraya las principales variables de la política norteamericana en una de sus principales zonas de influencia en el Hemisferio: Centroamérica. Hace un inventario de los principales impactos de esa política, así como de las reacciones que frente a ella, adoptaron los gobiernos de la región. La investigación también analiza críticamente las implicaciones de mediano plazo de las nuevas prioridades de EE.UU. en el Istmo después del 11/09, teniendo como telón de fondo un elemento clave: la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Centroamérica a lo largo del año 2003 y su probable ratificación en el primer semestre del 2004.

Es indudable que los ataques terroristas del 11/09 produjeron cambios en la política norteamericana hacia Centroamérica. Esos cambios son perceptibles casi desde el mismo momento en que ocurren los atentados, y adquieren mayor significado y profundidad a medida que se asienta la nueva doctrina de seguridad de EE.UU. Ello se evidenciará de manera notable con la actitud asumida por los gobiernos centroamericanos frente a la invasión de Irak. Ello no sólo en el campo diplomático –donde todos los países se adhieren a la “Coalición de los Dispuestos” articulada por la Casa Blanca– sino también y especialmente en el campo militar, donde El Salvador, Honduras y Nicaragua participan con el envío de contingentes castrenses que se suman, junto con efectivos de la República Dominicana, a la Brigada “Plus Ultra” de las Fuerzas Armadas de España.

No obstante lo anterior, este trabajo también postula que la relación entre EE.UU. con Centroamérica se ha desarrollado históricamente en ciclos bien definidos de intervención y olvido¹, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que prevalecen por encima y a pesar de, coyunturas específicas como la del 11/09. En este sentido, también se subrayan las tendencias de más largo aliento que, en el caso particular de la última etapa, son perceptibles al menos desde 1995 con la suscripción de acuerdos de patrullaje conjunto y que se profundizaron aún más tras la suscripción del Plan Colombia en 1997.

En cuanto al futuro inmediato y mediato, la investigación constató que la probable firma y eventual ratificación del TLC Centroamérica-EE.UU. en el primer semestre del 2004 será el elemento más definitorio del nuevo tipo de relación entre estos actores. Las notables asimetrías que separan a Centroamérica de EE.UU. constituyen un indicio evidente de que, aún en el mejor de los casos, se pueda producir una virtual “anexión” económica y comercial de Centroamérica a la hiperpotencia. Si ello ocurriera, se podría producir un quiebre muy significativo en las tendencias históricas ya señaladas y Centroamérica podría estar a puertas de convertirse en una prolongación inexorable del área de libre comercio de América del Norte. Es decir, el TLC podría terminar siendo, más que un CAFTA (sus siglas en inglés), un “NAFTA-plus”.

Desde un punto de vista estrictamente político, el trabajo advierte sobre el peligro de una renovada ola de militarización en Centroamérica.

¹ Francisco Rojas Aravena y Luis Gmo. Solís, *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EE.UU. en Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988.

En efecto, la definición de nuevas amenazas por parte de EE.UU., así como las disfunciones cada vez más evidentes en las democracias centroamericanas, constituyen un caldo de cultivo favorable para que puedan resurgir las tendencias autoritarias en las instituciones castrenses del Istmo. Ello, sumado al creciente descontento popular ante lo que a todas luces es un proceso generalizado de empobrecimiento y exclusión, configuran en escenario preocupante que lo es más en la perspectiva de los acontecimientos de hace apenas tres lustros, cuando Centroamérica se debatía en la peor crisis política y militar de su historia.

El trabajo, empero, termina en una nota optimista. Pese a todos sus déficits políticos y sociales, Centroamérica ha logrado, aunque de manera dificultosa e incompleta, madurar democráticamente desde mediados de la década de los ochenta. Los procesos de institucionalización y normalización política en el área son significativos, y aún si se mantienen débiles, las instituciones del Estado de Derecho han adquirido –ciertamente sólo de manera gradual– una mayor credibilidad. En este sentido, se esperaría que EE.UU. y Centroamérica no malgasten las enseñanzas de más de siglo y medio de relaciones que se han debatido entre la sumisión y la alianza, y aprovechen las nuevas circunstancias históricas para colocar dichas relaciones en el escenario de un concepto innovador y útil: el de la seguridad democrática, que es quizá uno de los legados más perdurables del espíritu de Esquipulas II.

CONTEXTO INTERNACIONAL Y DE RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

La Cuenca del Caribe ha sido la subregión hemisférica más directamente afectada por la política exterior de EE.UU. Esta relación especial se deriva de factores tanto geopolíticos y comerciales de la superpotencia, como de sus percepciones de amenaza a la seguridad nacional las cuales, dicho sea de paso, han sido muchas veces exageradas².

La historia de las relaciones entre Centroamérica y EE.UU. no vendría a cuento si no fuera porque resulta importante subrayar estas tendencias de continuidad a propósito de los eventos del 11/09. En efecto,

² Lars Shoultz, *Beneath the United States: a History of U.S. Policy Towards Latin America*, Boston: Harvard University Press, 1998. También John A. Booth, "Central America and the United States: Cycles of Containment and Response", en John D. Martz, *United States Policy in Latin America: a Decade of Crisis and Challenge*, Nebraska: University of Nebraska Press, 1995, pp. 184-214.

si bien el contexto internacional inmediato constituye un telón de fondo de particular importancia cuyas peculiaridades no pueden ser subestimadas, lo cierto es que también dicho contexto tiene en el caso de Centroamérica y la región circuncaribeña un significado quizá menos sorprendente que en otras regiones del Hemisferio. Ello, debido a que desde mediados del siglo XIX EE.UU. han atribuido a esta área una importancia particular que ha venido acompañada de la intervención militar directa, el establecimiento de gobiernos subordinados y sumisos, la dependencia económica y más recientemente de un proyecto de asociación comercial sin precedentes en la historia del Istmo.

A este respecto, baste por el momento recordar que las relaciones de EE.UU. con Centroamérica se desarrollan en ciclos de intervención y olvido que han sido bastante irregulares en su duración, y en donde la política de la potencia se desplaza entre dos extremos que van desde la ocupación militar hasta la indiferencia estratégica³.

En el período posterior al fin de la Guerra Fría, se han producido dos ciclos bien definidos. El primero –de olvido– puso fin al período de intervencionismo más largo de la historia (1954-1991), se inició a finales del período del Presidente George Bush y se prolongó a lo largo de las dos administraciones de Bill Clinton. El segundo –de intervención– se inició con el establecimiento de acuerdos para el patrullaje conjunto de aguas y espacio aéreo centroamericano en 1995, se profundizó con la proclamación del Plan Colombia en 1997 y se ha prolongado hasta nuestros días. Es en este segundo momento que se presentan los acontecimientos del 11/09 y el reforzamiento de la línea de Washington hacia los gobiernos del área por primera vez en más de una década.

Centroamérica perdió importancia para EE.UU. en la posguerra fría por varias razones. La primera y más obvia es que finalizado el enfrentamiento bipolar, la región donde dicho enfrentamiento se había producido más cerca del territorio norteamericano perdió su condición amenazante. La segunda es que con la caída del Muro de Berlín, las prioridades estratégicas de EE.UU. se trasladaron al teatro europeo (especialmente una vez que estallaron las hostilidades en la antigua Yugoslavia), y al Oriente Medio, ámbito de interés preferencial tanto del último Secretario de Estado de Bush, James A. Baker III, como del primer Secretario de

³ Además de la obra de Rojas y Solís, 1988, este concepto ha sido analizado en Luis Guillermo Solís, “¿Recomposición hegemónica en Centroamérica? Las variables regionales”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Relaciones EE.UU. América Latina, organizado por FLACSO-Chile, Santiago, agosto 2003 (en prensa).

Estado de Clinton, Warren Christopher. Finalmente la firma del *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica* (Plan Arias) y el proceso de normalización política que la sucedió, proveyeron a Centroamérica de un nuevo referente dominado por cuatro factores: la restitución de la democracia (elecciones libres, limpias e internacionalmente supervisadas); el fin del conflicto armado interno (cese de hostilidades, amnistías y diálogos de reconciliación nacional); el relanzamiento del proceso de integración regional (creación del Sistema de la Integración Centroamericana) y la adopción de una agenda para el desarrollo (Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES).

Es por esta razón que el interés de la administración Clinton por Centroamérica fue tan tardío. De hecho no fue sino hasta finales de 1994, en el marco de la primera Cumbre de las Américas en Miami, que Centroamérica y EE.UU. lograron concretar un esbozo de plan de acción para sus relaciones en democracia, la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA). Este documento, que en un primer momento se circunscribió al ámbito ambiental pero que fue ampliado y renovado en el año 2002 por la Administración Bush, es la mejor prueba de la baja prioridad de Centroamérica en la política exterior norteamericana. Si bien CONCA-USA es importante como símbolo de una nueva etapa histórica (fue el primer acuerdo suscrito entre EE.UU. y siete gobiernos democráticos de Centroamérica), también es necesario decir que no conllevó el otorgamiento de recursos frescos para acelerar los procesos de transición democrática y reconversión productiva de los cuales la región estaba tan urgida. Tampoco vino acompañado, al menos durante la administración Clinton, de la reiterada pero nunca cumplida promesa de negociar un acuerdo de libre comercio que mejorara los términos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe otorgada unilateralmente por EE.UU. desde 1984.

Si fue significativo que el presidente Clinton visitara Centroamérica en 1995 y una segunda vez en 1999, tras la tragedia ocasionada por el Huracán *Mitch*. Sobre esto se elaborará más adelante. Sin embargo, ni en la primera ni en la segunda visita fueron perceptibles avances significativos en términos de la agenda bilateral regional cuyos principales logros fueron más bien fruto de negociaciones bilaterales. Esto fue particularmente importante para que EE.UU. lograra obtener acuerdos para realizar –con naves de la Guardacostas, la Armada y la Fuerza Aérea– patrullajes de control anti drogas en las aguas y el espacio aéreo centroamericano. También para el restablecimiento de vínculos entre el Pentágono y las Fuerzas Armadas centroamericanas, vínculos que

habían quedado maltrechos desde finales de la década de los años ochenta, y que adquirieron un alto perfil como resultado de la coordinación de actividades en el ámbito de la mitigación de desastres (el Huracán *Mitch* y los terremotos de El Salvador, entre otros).

La firma del Plan Colombia en 1997 sin embargo, ha de verse como un antecedente importante en el proceso de reconstitución hegemónica de EE.UU. en el área. Si bien Centroamérica sólo se vio marginalmente involucrada en esta iniciativa (algunos recursos del Plan Colombia fueron destinados para reforzar la seguridad en el Istmo por la vía de compra de equipo y otros gastos de tipo logístico), su impacto si fue significativo en el tanto convirtió a Centroamérica en una “bisagra” estratégica entre el escenario del mayor conflicto hemisférico (Colombia), y la larga y vulnerable frontera de México con EE.UU. Esta situación, agudizada por el papel de puente que históricamente ha jugado Centroamérica entre el Norte y el Sur, hizo que para todos los efectos el Istmo se viera incorporado a una visión que conllevó el establecimiento de una “agenda negativa” de Washington hacia Centroamérica; una agenda que no privilegiaba el desarrollo democrático o la solución de los déficits sociales y productivos de la región, sino que centraba su atención en la narcoactividad, el robo de vehículos, el tráfico de personas, la inmigración de indocumentados y el tráfico de armas.

Es en este contexto en que se produce el advenimiento de la administración Bush y con ella, el regreso de antiguos funcionarios de la administración Reagan con amplia experiencia en asuntos centroamericanos, como titulares en prominentes puestos del Departamento de Estado, el Pentágono y el Consejo de Seguridad Nacional⁴. Esta circunstancia restituye en los formuladores de la política exterior de la nueva administración la visión de Centroamérica como ámbito sensible para la seguridad nacional de EE.UU. Tras los deplorables acontecimientos del 11/09 ello también facilitó la adopción de una estrategia para Centroamérica compuesta por dos elementos: la lucha contra el terrorismo (que definida en términos amplios y ambiguos permite la restitución de mecanismos de control político y militar de ingrata memoria en el Istmo); y la negociación de un TLC cuya consecuencia más evidente será la virtual anexión comercial de Centroamérica al enorme mercado de la América del Norte.

⁴ Personajes como John Negroponte; Elliott Abrams; Otto Reich; Roger Noriega, Luis Lauredo y Rogelio Pardo, todos ellos vinculados en su momento con las operaciones clandestinas de la contrarrevolución nicaragüense.

Interesantemente este proceso de reconstitución hegemónica se produjo a medida que Centroamérica fue perdiendo los márgenes de autonomía relativa de que disfrutó (y hábilmente promocionó) inmediatamente después de finalizada la crisis político-militar a finales de los años 1980⁵. En el plano de las relaciones internacionales, durante los años 1990 Centroamérica aprovechó el fin de la Guerra Fría para ampliar o redefinir sus alianzas regionales y extraregionales. Fue ese el espíritu que privó en la creación del proceso de diálogo político con México (Tuxtla Gutiérrez, 1991); en el establecimiento de conversaciones dirigidas a la negociación conjunta de diálogo político preferencial y tratados de libre comercio con Canadá, Chile, México, Panamá y la República Dominicana; en el replanteamiento del Diálogo de San José con la Unión Europea (Florencia, 1997); la vinculación regional inédita con Corea, Japón, la Federación de Rusia, la Asociación de Estados de la Cuenca de Pacífico; y el esfuerzo por reconstruir los lazos de cooperación con la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) entre otros.

Tal dinamismo, que para todos los efectos le permitió a Centroamérica diversificar sus relaciones externas al tiempo que neutralizaba la histórica hegemonía norteamericana en el área, fue sustituido a finales de la década de 1990 por crecientes grados de subordinación a Washington. La reocupación del espacio geopolítico por EE.UU. tras el 11/09 constituye entonces un elemento central del actual contexto, y el retorno de la vieja tendencia intervencionista que prevaleció en las relaciones de la superpotencia con su "patio trasero" durante otros momentos de su historia.

PRINCIPALES TEMAS DE LA AGENDA ESTADOS UNIDOS-CENTROAMÉRICA

Tal y como se mencionó en el acápite anterior, dos son las grandes orientaciones de la agenda entre EE.UU. y Centroamérica: la lucha contra el terrorismo y la afirmación del modelo de economía de libre mercado por medio de la suscripción de un acuerdo de libre comercio. Evidentemente el segundo tema ha tenido prioridad absoluta sobre

⁵ Fernando Naranjo Villalobos y Luis Gmo. Solís Rivera, *Paz, Democracia y Desarrollo: la política exterior de la Administración Figueres Olsen (1994-1998)*, Heredia: Universidad Nacional/AFOCOI, 2000.

cualquiera otro a lo largo del año 2003 y la continuará teniendo hasta que el texto sea ratificado presumiblemente antes de que finalice el verano boreal del 2004⁶.

La naturaleza casi unitemática de la actual agenda Centroamérica-EE.UU. no debe llamar a engaño. Dicha agenda, si bien está centrada en la negociación de un TLC, impacta por añadidura una amplia gama de temas que tienen relación directa con la vida política de todos los países centroamericanos y de cuyo tratamiento dependerá en buena medida la el contenido e incluso la propia naturaleza de los Estados del área. Esa afirmación no es exagerada. La ratificación del TLC implicará un acuerdo político de amplio espectro cuyo impacto, que será más positivo o más negativo según los casos y dependiendo de los grados de preparación y capacidad de adaptación de cada país, podría tener consecuencias sumamente graves en una región que muestra cada vez signos más evidentes de disfuncionalidad⁷.

En este sentido, es posible entender la negociación del TLC como un instrumento muy eficaz de control político que ha devuelto preeminencia a EE.UU. en Centroamérica pero que también, en el mediano plazo, permitirá a la potencia afianzarse de manera definitiva como

⁶ Ello no necesariamente sin complicaciones. Muchos sectores sociales centroamericanos rechazan el TLC y se han comprometido, en asocio con bloques parlamentarios más o menos numerosos según el país de que se trate, a impedir su ratificación a toda costa. De igual manera, se podría partir del hecho de que, dada la gran asimetría que impera entre Centroamérica y los EE.UU., el TLC no es otra cosa que un instrumento que formalizará la anexión del Istmo a la superpotencia y por lo tanto, la sujetará a grados de subordinación y control político sin precedentes. A partir de allí, no sería posible sino ver efectos negativos en un Istmo plagado de pobreza e inequidad, en la que ningún país tendría la capacidad para neutralizar y mucho menos aprovechar con ventaja los términos del TLC. Por otra parte, la ratificación del TLC también podría resultar complicada en el Congreso de los EE.UU., donde a las objeciones tradicionales de muchos congresistas y de los grupos de interés que condicionan fuertemente su voto, son significativas. El bloque opositor en el Congreso, que incluye de manera muy notable a un grupo importante de legisladores demócratas cercanos a las dos federaciones sindicales más poderosas de los EE.UU. —la AFL/CIO—, no sólo presentará reparos por el fondo (en especial en temas como el laboral y el ambiental). También tendrá, en el momento en que el texto del Tratado se someta a votación, un acicate coyuntural: una campaña presidencial en la cual la Casa Blanca no luce fuerte y frente a cuya debilidad una lucha frontal contra el TLC con Centroamérica podría dar réditos. Este es un factor que no puede desmerecerse y que ya ha sido señalado por los propios negociadores costarricenses.

⁷ Véanse a este respecto el *Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica 2003*, San José: CONARE, 2003 y Jorge Nowalski (editor), *Asimetrías Políticas, Sociales y Laborales en Centroamérica*, San José: CIDH. En ambos casos, estos informes demuestran el aumento de las asimetrías entre y al interior de los países centroamericanos y el sostenido deterioro de los indicadores sociales y del desarrollo en todos los países, incluidos los dos con mayor desarrollo relativo: Costa Rica y Panamá.

el factor determinante en la vida del Istmo. En otro sentido, también podría generar el renacimiento de un fuerte y tradicional sentimiento anti-norteamericano, el cual ya ha empezado a despuntar en el marco de las protestas contra la política de EE.UU. en Irak y contra el TLC, aunque de manera todavía desarticulada e inocua.

Esto será posible porque el TLC profundizará y consolidará las grandes asimetrías que prevalecen entre las partes. Centroamérica tiene una población que no supera los 35 millones de habitantes, el 12% de la norteamericana; el territorio centroamericano, de medio millón de kilómetros cuadrados en tierra, representa apenas el 4.5% del de los EE.UU., y su PIB regional, de escasos \$57.000 millones de dólares, equivale apenas al 0.5% del norteamericano. Mientras que EE.UU. tienen un ingreso *per cápita* de \$35.000 anuales, veinte veces el centroamericano de escasos \$1800. En comercio, el 50% de las exportaciones de Centroamérica y el 45% de sus importaciones tienen como destino y origen EE.UU., mientras que Centroamérica sólo representa el 1% del comercio total norteamericano. En promedio en el Istmo un 38% de la fuerza laboral está vinculada a labores agrícolas, en EE.UU. sólo un 2%. En el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (2002), EE.UU. ocupan el primer lugar, Costa Rica el 43, El Salvador el 57 y los demás miembros del Mercado Común puestos que van del 70 al 75 lugar. En el Índice de Desarrollo Humano, EE.UU. está en el sexto lugar, el país de Centroamérica que más se le aproxima es Costa Rica, en el 47^o.

Es importante subrayar que, independientemente de la importancia superlativa de la negociación del TLC, la "agenda negativa" que surgió al finalizar la administración Clinton no ha sido abandonada. En este sentido Centroamérica ha experimentado renovadas presiones en cuanto a los flujos migratorios que, originados en su propio territorio o bien que lo utilizan como zona de paso, continúan dirigiéndose hacia EE.UU. La política norteamericana más reciente ha consistido en aumentar los controles en la frontera de México con Guatemala con el apoyo de las autoridades de ambos países, así como aumentar las deportaciones de centroamericanos que han delinquido en EE.UU. Esto último ha producido graves problemas de seguridad pública en El Salvador, Guatemala y Honduras, países de donde provienen la mayor parte de los deportados, quienes han replicado en sus países de origen,

⁸ José Manuel Salazar-Xirinach, "Las asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA), documento preparado para el seminario sobre el TLC de Centroamérica con los EE.UU., San José: Academia de Centroamérica, 2003 (mimeo).

las estructuras delincuenciales de las que formaban parte en EE.UU.: las “maras” o pandillas juveniles.

El tema migratorio sigue siendo un aspecto de vital importancia en las relaciones de EE.UU. y Centroamérica. Ello, no sólo debido a la importancia que el flujo tiene en términos humanos (se calcula que al menos 4 millones de centroamericanos –equivalentes al 10% de la población total del Istmo– viven en EE.UU.), sino y principalmente debido al inmenso caudal de remesas que esas personas aportan a sus economías nacionales, y al impacto social que dichas remesas generan en las familias y comunidades a las que están dirigidas. Las cifras que se aportan anualmente, aún si no son exactas debido a la dificultad de medirlas, resultan abrumadoras: según el Banco Mundial \$3000 mil millones de dólares en el año 2000, un 80% más del monto remitido en el año 1995⁹.

Un cambio importante en la agenda entre Centroamérica y EE.UU. se produjo en materia ambiental. Coincidiendo con la poca importancia que la administración Bush atribuye a este tema, el énfasis verde de la agenda de CONCA-USA también fue sustituido por el contenido comercial y de seguridad. Actualmente EE.UU. otorgan poca importancia a los proyectos bilaterales en la materia. No obstante ello, es previsible un significativo aumento en la atención del tema ambiental como parte de las negociaciones que lleven a la ratificación del TLC. Esto es el resultado de la sensibilidad del tema ambiental entre los congresistas norteamericanos, y su insistencia en que no se permita a Centroamérica competir “deslealmente” por medio de un “dumping” ambiental.

En igual sentido y por razones políticas similares, EE.UU. han atribuido una gran importancia al mejoramiento de los estándares laborales en el Istmo. Con este fin, el Departamento del Trabajo actualmente desarrolla con amplio programa de casi \$7 millones de dólares (que sucede a otro de alrededor de \$2 millones ejecutado por medio de la OIT durante los años 2001 y 2002) con el fin de fortalecer la capacidad de los países centroamericanos en cuanto a inspección y divulgación de leyes laborales, así como de resolución alternativa de conflictos en la materia.

EE.UU. también otorgan actualmente apoyo a los mecanismos de prevención y mitigación de desastres. Desgraciadamente esta ayuda está dirigida crecientemente por las instituciones castrenses, las cuales operan ya no sólo en sus respectivos países sino que se han articulado regionalmente a partir del Consejo de las Fuerzas Armadas de

⁹ Citado por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José: CONARE: 2003, p. 111.

Centroamérica (CEFAC), dirigido por los Jefes de Ejército del área sin control ni intervención de las autoridades civiles.

A continuación se realiza un análisis pormenorizado de las acciones en materia de seguridad que, emprendidas desde los países centroamericanos, se imbrican con las preocupaciones de los EE.UU. en esa materia.

RESPUESTAS SUBREGIONALES A LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

1. LA AGENDA BILATERAL ANTES DEL 11 DE SEPTIEMBRE: LOS AÑOS PREVIOS

La agenda bilateral entre Centroamérica y Estados Unidos, antes de los acontecimientos del 11/09, estuvo circunscrita a cuatro temas sustantivos: a) la reconstrucción de Centroamérica, luego del Huracán Mitch; b) los temas de comercio y desarrollo y; c) la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional y; d) el tráfico ilícito de personas. Así se constata en la *Estrategia Regional Centroamericana* preparada por los gobiernos de Centroamérica para tratar con el Presidente William J. Clinton, en Tegucigalpa, Honduras, en febrero de 1999.

De esta forma, tanto el *Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica* (adoptado en octubre de 1999), como la *Estrategia Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI* (presentada en marzo del 2001) se convirtieron en la visión integral para el desarrollo humano del Istmo, en concordancia con lo establecido por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).

En este contexto, Estados Unidos, por medio de la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, como por su Presidente, William J. Clinton, ofrecieron colaboración con Centroamérica en cuatro áreas prioritarias: a) la incorporación de Honduras y Nicaragua a la lista de países beneficiados con el alivio de la deuda (HIPC); b) la ampliación de los privilegios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI); c) la negociación de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, aún sin que en ése momento se dispusiera de la autorización para negociar por la vía rápida (*fast track*) y; d) el apoyo norteamericano a la región durante la reunión del Grupo Consultivo, en Estocolmo, así como la ampliación de los programas de ayuda bilateral por parte de Estados Unidos para la reconstrucción de Centroamérica.

Por su parte, los países de la región se comprometieron a continuar cooperando con la erradicación del tráfico organizado de personas, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado. En este sentido, Centroamérica apoyó la determinación de fortalecer la asistencia mutua y los acuerdos para compartir información que ayuden a negar el refugio a criminales; así como la modernización de los tratados de extradición y la legislación relativa al tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Estos ejes fundamentales de la relación bilateral entre Centroamérica y Estados Unidos, han sido retomados en el plano bilateral, trilateral o multilateral, por ejemplo, en la Declaración Trinacional Integración para el Siglo XXI (firmada por El Salvador, Honduras y Guatemala, en mayo del 2000); en el Acuerdo de Entendimiento entre Guatemala y El Salvador para la creación de la Comisión Binacional (agosto del 2000); en la Cumbre del Mecanismo del Diálogo y Concertación de Tuxtla (agosto del 2002 y junio del 2001); como en la Reunión de Centroamérica con el Gobierno español (marzo del 2001) y en la Reunión Bilateral El Salvador-Nicaragua (agosto del 2001).

Cabe destacar, además, que durante el período comprendido entre 1998-2002, Centroamérica experimentó un ciclo de inestabilidad política, producto de la reactivación de añejos diferendos territoriales (Guatemala-Belice; Honduras Nicaragua; El Salvador-Honduras; Nicaragua-Costa Rica; Golfo de Fonseca y Golfo de Honduras); que en algunos casos tuvieron que activarse los mecanismos regionales como la Corte Centroamericana de Justicia o los procedimientos establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática; como también la intervención de la Organización de Estados Americanos.

2. LA AGENDA BILATERAL POST 11 DE SEPTIEMBRE

No cabe duda que los atentados terroristas efectuados el 11 de septiembre del 2001, causaron un impacto en la política internacional y, obviamente, Centroamérica no escapó a esos efectos. El 19 de setiembre de 2001, los presidentes de Centroamérica se reunieron en Honduras con el fin de condenar los actos terroristas y respaldar la política del presidente George W. Bush, que declaró una guerra contra aquellos grupos y facciones que promueven estas actividades.

Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, pueden ubicarse en cuatro dimensiones inmediatas: a) La Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (setiembre del 2001); b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el

Caribe (setiembre de 2001); c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre del 2001) y d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica (octubre del 2001). A continuación la siguiente tabla resume las principales acciones tomadas en tales dimensiones.

Tabla 1
CUMBRE DE PRESIDENTES DE CENTROAMÉRICA
El Zamorano, Honduras, 19 de setiembre de 2001
Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo

Párrafo	Declaración
1	Reiteran su firme condena a los actos de terrorismo, cualesquiera sea la forma en que se manifiesten, pues constituyen los más crueles y cobardes de los crímenes contra la humanidad y atentan contra la paz y la seguridad internacionales.
2	Ante los recientes y abominables actos cometidos contra el pueblo y Gobierno de los Estados Unidos de América y en profunda apoyo genuino que ese país le ha brindado a nuestra región para consolidar la paz y la democracia, patentizan sus más sinceros sentimientos de pesar y solidaridad hacia ese pueblo y Gobierno, así como su firme decisión de colaborar y apoyar la adopción y ejecución de medidas orientadas a castigar a los responsables de acuerdo con las normas del derecho internacional.
5	Respaldan las recientes declaraciones del Presidente George W. Bush, en las que, aclara que la guerra emprendida no es contra el Islam sino contra grupos y facciones extremistas que proclaman la violencia como norma de vida. Los Presidentes están conscientes de que estos actos terroristas han producido un estado de asombro y a la vez de justificada indignación, así como la intensa activación de sistemas de seguridad. En consecuencia, los Presidentes de Centroamérica consideran que esta circunstancia especial que afecta la humanidad, debe ser manejada de forma tal que permita mantener y aumentar la tolerancia y las buenas relaciones entre diferentes culturas, religiones, etnias y naciones, señalando la riqueza de la diversidad humana.
6	Hacen suya la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contenida en la resolución 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001, mediante la cual se insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas.
7	De igual forma, nuestros Gobiernos patrocinarán y participarán en el seno de la organización de Estados Americanos en la convocatoria, con carácter urgente, a reuniones para dar tratamiento al tema del "Terrorismo como amenaza a la democracia y la seguridad hemisférica" y solida-

Párrafo	Declaración
	rizararnos con los Estados Unidos de América. Estimamos que esas reuniones servirán para analizar la actual situación y plantear medidas específicas de carácter nacional, bilateral y multilateral, destinadas a disminuir los aspectos de vulnerabilidad que presentan nuestros países y sociedades ante esta nueva amenaza, así como fortalecer la capacidad institucional y perfeccionar los mecanismos adecuados para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.
9	Los Presidentes centroamericanos les exigen a todas aquellas organizaciones políticas que mantienen relaciones con estructuras terroristas que las suspendan inmediatamente. Estas relaciones pretenden legitimar el terrorismo internacional y pueden llevar al uso del territorio centroamericano como punto de apoyo de acciones terroristas.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Declaración de El Zamorano.

Tabla 2
DECLARACIÓN CENTROAMÉRICA UNIDAD CONTRA EL TERRORISMO
Acciones inmediatas a realizar

A	Mejorar y agilizar los mecanismos de intercambio de información concerniente a posibles actos terroristas, entre sí y con los Estados Unidos y otras instancias nacionales, regionales y multilaterales;
B	Reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos de la región;
C	Realizar los máximos esfuerzos para el control y vigilancia de los flujos migratorios a fin de detener cualquier movimiento de personas vinculadas con el terrorismo;
D	Coordinar acciones para que el territorio centroamericano no sea utilizado por grupos terroristas de cualquier origen o ideología;
E	Buscar fortalecer la legislación penal para que se tipifique como delito la asociación con grupos o personas terroristas y que autorice congelar y eventualmente confiscar recursos financieros de redes de esas personas o grupos terroristas;
F	Condenar fuertemente cualquier vínculo entre grupos o sectores de la región centroamericana con el terrorismo internacional;
G	Instar respetuosamente a los sistemas legislativos y judiciales de sus respectivos países a fin de que se implementen las normativas necesarias que permitan juzgar y sancionar estos crímenes de lesa humanidad, estableciendo mecanismos adecuados para una expedita acción de extradición y entrega de estos criminales a los Estados que los requieran;
h	Asegurar la plena vigencia de los instrumentos regionales e internacionales atinentes a la materia, en particular el Convenio para la Represión del Aporamiento Ilícito de Aeronaves de 1970; la Convención para Prevenir y Sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan una trascendencia internacional, de 1971; Convenio para la Re-presión de los Actos Ilícitos contra la Segu-

	<p>ridad de la Aviación Civil, de 1971; Convención sobre la Represión y Castigo de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, de 1973; y la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, de 1979.</p>
<p>Decisiones Presidenciales</p>	
a	<p>Convocar a una reunión extraordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica para evaluar opciones de acciones regionales;</p>
b	<p>Convocar la reunión de los Directores de Policía Nacional Civil de Centroamérica y las instancias encargadas de los flujos migratorios en la región;</p>
c	<p>Los Presidentes de los Estados Miembros convocan a la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas para que acuerden poner a disposición de los Estados Unidos la utilización de su Unidad Humanitaria y de Rescate.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Declaración de El Zamorano.

Las anteriores dimensiones se han visto reflejadas en los ámbitos bilateral y multilateral, como por ejemplo, las reuniones bilaterales entre El Salvador y Costa Rica (noviembre de 2001) y El Salvador y Belice (diciembre del 2001); la Cumbre CARICOM-SICA (febrero del 2002), la reunión trinacional de El Salvador, Honduras y Nicaragua (febrero del 2002); la Cumbre Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (mayo del 2002) y la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (junio del 2002).

Tabla 3

XI REUNIÓN EXTRAORDINARIA
Acuerdos de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y
el Caribe sobre la Declaración de Presidentes
“Centroamérica Unida Contra el Terrorismo”
San Salvador, 23 de setiembre de 2001

<p>Análisis de la situación de cada país sobre posibles actividades de grupos y/o personas relacionadas con movimientos terroristas internacionales</p>	
1	<p>Se reconoce que en la región históricamente han existido organizaciones y grupos vinculados a organizaciones terroristas y a países que los respaldan.</p>
2	<p>Se realizará el levantamiento de la situación operativa de los posibles grupos terroristas que pudieran existir en la región para efectos de intercambio de información y aplicación de ley.</p>
3	<p>Se reconoce que existen delitos como el tráfico de ilegales, tráfico de armas y explosivos, falsificación de documentos de identidad y de viaje, tráfico de droga y lavado de dinero, entre otros que son utilizados por el terrorismo internacional para realizar acciones de esta índole.</p>

Medidas para el mejoramiento y agilización de los mecanismos de intercambio de información concernientes a actos terroristas entre Centroamérica y otras instancias regionales e internacionales

- 1 Activar de inmediato el funcionamiento de la Oficina Subregional de INTERPOL en San Salvador.
- 2 Definir los mecanismos de intercambio de información sobre actos de terrorismo con todas las instancias internacionales de lucha contra el mismo.
- 3 Potenciar el mecanismo de comunicación e intercambio de información con la Secretaría General de OIPC-INTERPOL en Lyon, Francia y en especial con la Oficina Subregional para Sudamérica.
- 4 Solicitar colaboración en intercambio de información a los Servicios de Inteligencia tanto militares como civiles.
- 5 Tomar medidas para la encriptación de toda información que se intercambie en materia de terrorismo y de seguridad en general.

Medidas para el control y vigilancia de los flujos migratorios a fin de detener cualquier movimiento de personas vinculadas al terrorismo y al crimen organizado internacional

- 1 Realizar una gestión conjunta de apoyo para la tecnificación de las unidades especializadas en fronteras de cada uno de los países de la región y dotar local y regionalmente de equipos a las unidades de fronteras.
- 2 Realizar una gestión conjunta para la capacitación en materia de fronteras con los países que tengan especialidad en esta materia.
- 3 Proponer a la Comisión de Seguridad de Centroamérica la creación de entes operativos de coordinación local de las diferentes instancias que realizan actividades relativas a control de fronteras terrestres, aéreas y marítimas.
- 4 Fortalecer el cumplimiento del lineamiento transversal establecido en el Plan Regional contra el Crimen Organizado para que los jefes de las unidades fronterizas de cada país y concretamente las unidades especializadas de fronteras tomen contacto con sus homólogos fronterizos para potenciar la realización de acciones coordinadas, por medio de una calendarización que cada instancia policial deberá remitir a la Secretaría Regional con carácter de urgente.

Medidas para fortalecer la legislación penal para que se tipifique como delito la asociación con grupos o personas terroristas y que se aumente el castigo y se confiscen recursos financieros y redes de esas personas y grupos terroristas

- 1 Recomendar a la Comisión de Seguridad de Centroamérica realizar las gestiones necesarias para que las instancias correspondientes de cada país se aboquen a crear o fortalecer, actualizar y adecuar las figuras penales relativas a las actividades terroristas y conexas, así como lo relativo al congelamiento y confiscación de los recursos financieros de las redes terroristas, respetando el marco legal de cada país.

Medidas para asegurar la plena vigencia de los instrumentos regionales e internacionales atinentes a la materia expresados en el numeral noveno, literal "h" de la Declaración de Presidentes

- | | |
|---|---|
| 1 | Crear el instructivo policial regional necesario para operativizar la vigencia de tales instrumentos. |
| 2 | Se solicita a la Comisión de Seguridad de Centroamérica se reconozca y se dote de personalidad jurídica a la "Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe" (anteriormente denominada Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe) como instancia permanente que permita integrar los elementos operativos y técnicos necesarios para mejorar la eficacia en el enfrentamiento a las actividades de terrorismo y demás modalidades delictivas. |

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe.

Tabla 4
REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE
DIRECTORES DE MIGRACIÓN (OCAM)
Ciudad de Panamá, 19 de octubre de 2001
Acta de Acuerdos

- | | |
|---|--|
| 2 | Aprobar las recomendaciones de la Comisión Técnica Permanente (CTP) al "Plan Centroamericano de cooperación integral contra el Terrorismo y actividades conexas" incorporadas al mismo, el cual se adjunta como parte integral de la presente acta. |
| 6 | Proponer a las Subcomisiones de Seguridad, Defensa y Jurídica de la Comisión de Seguridad de Centroamérica que se revise la acción estratégica incluida en el ítem C.1.1 para que diga: "Que las Direcciones de Migración de cada país emitan y ejecuten un plan, priorizando el mecanismo de información y la unificación de las regulaciones migratorias con relación al otorgamiento de visas de conformidad con la legislación y la Política Migratoria de cada Estado". |

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración.

En este contexto, especial relevancia cobró la Reunión de Presidentes realizada en Honduras. La Declaración de Copán (enero del 2002) reafirmó el compromiso de Centroamérica para trabajar unidos en el combate a la pobreza, la protección al medio ambiente, la lucha contra las drogas y el terrorismo; así como la promoción del desarrollo en el Istmo.

En esta reunión los Presidentes de Centroamérica enviaron una carta la presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en la cual expresan la visión compartida sobre la manera de enfrentar los desafíos de la

seguridad y las democracias, mediante la existencia de mercados libre y comercio abierto. Asimismo, expresaron su satisfacción ante la decisión del presidente Bush, de avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica.

Tabla 5
REUNIÓN DE PRESIDENTES Y JEFE DE ESTADO DE CENTROAMÉRICA,
REPÚBLICA DOMINICANA Y BELICE
Tegucigalpa, Honduras, 27 de enero de 2002
Declaración de Copán

Párrafo	Acuerdo
1	Concientes de nuestro compromiso de trabajar unidos para enfrentar los desafíos que nos son comunes, entre ellos el combate a la pobreza, la protección del medio ambiente, la lucha contra el problema mundial de las drogas, el terrorismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, la promoción del desarrollo económico justo y equitativo, y otros que condicionan el desarrollo sustentable de nuestros pueblos.
2	La estabilidad política el crecimiento económico y la promoción del desarrollo humano, en cada uno de nuestros países, dependen en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito internacional, así como de la expansión de la red de intereses recíprocos. Hemos identificado, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque más intenso de cooperación, tales como: seguridad ciudadana, educación, desarrollo transfronterizo, comercio, salud, turismo, infraestructura de integración, migración, prevención y mitigación de desastres naturales, información y tecnología, especialmente en la lucha contra el crimen transnacional organizado, como el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.
5	Los Presidentes de Centroamérica, por nuestra parte reiteramos la importancia que reviste para la región el Plan Puebla Panamá como medio para alcanzar objetivos comunes a que aspiran los pueblos mesoamericanos para su desarrollo. En el mismo sentido, recibimos con beneplácito la iniciativa de Presidente Bush tendiente a iniciar negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio entre nuestros países y los Estados Unidos de América.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Declaración de Copán.

Tabla 6
DECLARACIÓN DE COPÁN
Carta de los Presidentes de Centroamérica al Presidente de Estados Unidos, George Bush

Párrafo	Detalle
2	Deseamos expresarle que compartimos su visión renovada sobre el desarrollo de las Américas, en particular la idea que la mejor manera de enfrentar los desafíos de la democracia y la seguridad del hemisferio se mediante la existencia de mercados libres y comercio abierto.
3	Por consiguiente, brindamos nuestro total apoyo a su solicitud al Senado de los Estados Unidos de contar, en el más corto plazo, con la autoridad de promoción comercial, de tal manera que podamos iniciar oficialmente las negociaciones de un tratado de libre comercio, a la menor brevedad posible.
5	De igual manera deseamos reiterarle nuestras muestras de solidaridad por los condenables hechos acaecidos el 11 de setiembre del año pasado, así como enfatizar una vez más nuestro firme compromiso en la lucha contra el terrorismo y nuestra voluntad de aunar y redoblar esfuerzos en el combate al narcotráfico y al lavado de dinero.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Declaración de Copán.

Tabla 7
PRONUNCIAMIENTO DE LOS PRESIDENTES CENTROAMERICANOS
Sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos

1	Los Presidentes de Centroamérica expresamos nuestra profunda satisfacción ante la decisión del Presidente Bush de avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y nuestros países.
2	El TLC es un paso necesario y natural que traerá beneficios mutuos a la región y a Estados Unidos, después de todo, al igual que Canadá y México, América Central, más allá de los vínculos geográficos, está unida e integrada a los Estados Unidos por los valores que compartimos y defenderemos: democracia, libertad de mercado, Estado de Derecho y libertades individuales. Comparamos la visión de un hemisferio más seguro y mientras combatimos conjuntamente las amenazas del terrorismo, el crimen organizado las drogas.
5	Nuestros países apoyan plenamente el llamado que el Presidente Bush hizo al Senado de su país a fin de obtener la aprobación para la Autoridad de Promoción Comercial para su Administración. Esa decisión legislativa enviaría al mundo un inequívoco mensaje en el sentido que los Estados Unidos está comprometido con el Libre Comercio y que cuenta con la voluntad política para liderar la liberalización comercial a todo nivel contribuyendo de esa manera a la recuperación económica del hemisferio.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos oficiales de la Declaración de Copán.

3. LA AGENDA BILATERAL DURANTE LAS ACCIONES DE LA COALICIÓN EN IRAK

La Declaración de Presidentes de Centroamérica, realizada en Roatán, Honduras, el 18 de marzo del 2003, señaló la agenda regional con Estados Unidos:

“Nos hemos reunido hoy para acordar medidas frente a los grandes retos que enfrenta Centroamérica. Hemos analizado el Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos y hemos acordado prestar especial atención a los siguientes temas:

- *Agricultura y la asimetría que deberá regir nuestras futuras relaciones comerciales.*
- *La seguridad de Centroamérica: la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.*
- *El desarme y la reducción de armas en la región.*
- *La consolidación de la democracia y ola integración regional”.*

Resalta, además, la reunión de Presidentes de Centroamérica con el presidente de Colombia, en donde la región dio muestras firmes de hacer cumplir la normativa nacional, regional e internacional en materia de combate al terrorismo en todas sus manifestaciones. Asimismo, hicieron un llamado a la Organización de Estados Americanos para que, de acuerdo con las resoluciones tomadas en el seno de la Asamblea General respecto a la violencia terrorista en las América, se adopten acciones que coadyuven al combate contra el terrorismo y a la búsqueda de la paz en Colombia. En esta misma reunión, los presidentes centroamericanos acordaron suspender de manera definitiva cualquier diálogo con los grupos armados en el conflicto colombiano, así como terminar las labores de apoyo y diálogo informal que por más de una década, algunos países del Istmo habían realizado en aras de encontrar una solución pacífica y negociada a la crisis en Colombia.

Hay que señalar que, todos los países de Centroamérica formaron parte de la lista de naciones que apoyaron los ataques de la Coalición en Irak, a pesar de la fuerte oposición interna que hubo en cada uno de estos países.

Tabla 8
AGENDA DE SEGURIDAD, COMERCIO Y DESARROLLO DE
CENTROAMÉRICA 1998-2003

Año	Agenda de Seguridad	Agenda de Comercio y Desarrollo
1998-2001 Nov. 1998- Agt. 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres. • Lucha contra el narcotráfico • Lucha contra el crimen internacional. • Migraciones (Tráfico ilícito de personas). • Asistencia mutua e intercambio de información con Estados Unidos. • Modernización de Tratados de Extradición con Centroamérica. • Modernización de leyes contra el tráfico de drogas. • Roces debido a diferendo limítrofes. • Fortalecimiento de las medidas del fomento de la confianza mutua. • Verificación, control y limitación de armamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres. • Ampliación de los benéficos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI). • Facilitación para condonar la deuda de Honduras y Nicaragua. • "Acta de Ayuda a Centroamérica y el Caribe". • Reuniones del Grupo Consultivo (Washington; Estocolmo y Madrid). • Tratados Bilaterales de Inversión con EL Salvador, Honduras y Nicaragua. • Inicio de las Negociaciones del ALCA. • Estrategia Regional Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI (en el marco de ALIDES). • Lanzamiento del Plan Puebla-Panamá.
2001-2002 Set. 2001- Set. 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo y el Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas. • El Terrorismo como amenaza a la democracia y la seguridad hemisférica. • Vulnerabilidad frente a la amenazas del terrorismo. • Puesta a disposición de Estados Unidos de la Unidad Humanitaria y de Rescate, de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CEFAC). • Fortalecimiento del Plan Regional contra el Crimen Organizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anuncio de la negociación del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. • Interés de un Tratado de Libre Comercio de Panamá y República Dominicana con Estados Unidos. • Seguimiento al Plan Puebla-Panamá y ALCA. • Fortalecimiento y consolidación de la Unión Aduanera.

Año	Agenda de Seguridad	Agenda de Comercio y Desarrollo
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las regulaciones migratorias. • Acciones de inteligencia para el control financiero a los flujos de capital. • Fortalecimiento de las acciones contra el crimen internacional. • Concluir la Oficina Subregional de INTERPOL, con sede en El Salvador. 	
<p>2003</p> <p>Febrero-Setiembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo regional a la Coalición que inició operaciones bélicas en Irak • Fortalecer la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y crimen organizado en el ámbito binacional, trinacional, regional, extrarregional y unilateral. • Desarme y reducción de armas en la región. • Acuerdo de cooperación entre El Salvador, Honduras y Nicaragua sobre el envío de tropas a Irak (Brigada Plus Ultra), de acuerdo con los términos de la Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. • Inicio del Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica a fin de alcanzar un balance razonable de fuerzas, presentado por Nicaragua. • Firma del Acuerdo en Materia de Intercambio de Información Financiera relacionado con el Blanqueo de Capitales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de las negociaciones del TLC-CAFTA. • Consolidación de la Democracia y la integración. • Primeros acercamientos a fin de lograr un acuerdo de diálogo político y cooperación con el fin de lograr una Asociación Estratégica entre Centroamérica y la Unión Europea, que incluya un acuerdo de Libre Comercio.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos declaratorios de las Cumbres Presidenciales, 1998-2003.

MEDIDAS DE LOS GOBIERNOS Y LAS FUERZAS ARMADAS DE LA REGIÓN EN RESPUESTA AL NUEVO CONTEXTO

Aunque Estados Unidos ha mantenido una presencia fuerte en América Latina, luego del fin de la Guerra Fría y de los procesos de democratización y apertura comercial; ciertamente desde la puesta en marcha del Plan Colombia, la presencia norteamericana ha sido más notable en todo el hemisferio. Además del Plan Colombia, donde se han destinado 1.300 millones de dólares, existen iniciativas como la denominada Iniciativa Andina, que involucra a Venezuela, Ecuador y Perú; así como el Plan Nuevos Horizontes, ejecutado por el Comando Sur, particularmente en Guatemala y Paraguay. Se debe mencionar, también, la presencia norteamericana en Honduras (Palmerola) y la instalación del Centro Regional Antidrogas, en El Salvador.

Tabla 9
PRESENCIA MILITAR NORTEAMERICANA EN EL HEMISFERIO

Principales Bases Norteamericanas en América Latina y el Caribe	Número del Personal Militar Estacionado o Máximo Permitido
Bahía de Guantánamo, Cuba	774
Base Aérea Soto Cano, Honduras (Palmerola)	500
Roosevelt Roads, Puerto Rico	3,000
Manta, Ecuador	475
Aruba	300
Curaçao	300
Comalapa, El Salvador	Cerca de 15 / sin límites
Fort Buchanan, Puerto Rico	2,635

Fuente: Lindsay-Poland:2001

Actualmente, luego de los atentados del 11/09, Estados Unidos a mantenido una fuerte actividad, particularmente, a través de sus Embajadas ubicadas en Centroamérica, de representantes gubernamentales en visita a la región o de oficinas de gobierno.

Por ejemplo, la Administración Federal de Aviación (AFA) y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) iniciaron, en el 2003, un proyecto de cooperación con el fin de controlar los vuelos desde que salen de los aeropuertos de la región y Estados Unidos, pues hasta ahora únicamente son vistos cuando ingresan en el espacio aéreo de cada país. El proyecto tiene un costo de US\$ 50 millones.

Por otra parte, el Jefe del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, Robert Bonner, visitó Centroamérica (2003) en ocasión de iniciar un proceso de certificación de las medidas de seguridad y calidad que poseen las principales terminales portuarias que exportan mercaderías hacia Estados Unidos.

Tabla 10
ACCIONES DE ESTADOS UNIDOS EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

País	Acciones
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Estados Unidos mostró preocupación por los vínculos del Gobierno de Alfonso Portillo con el narcotráfico, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, al punto que se consideró la posibilidad de suspender la ayuda norteamericana a Guatemala. • A partir de entonces, el embajador norteamericano en Guatemala, John Hamilton, a sostenido reuniones con el gobierno de Guatemala a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las acciones emprendidas para contrarrestar el narcotráfico en suelo guatemalteco. Estas acciones comprenden protección de aguas territoriales y del espacio aéreo, legislación para el combate de las drogas y acciones que conlleven a mayor incautación de droga. En caso contrario, Guatemala, podría ser descertificada como aliada en la lucha contra las drogas. • Finalmente, se expresó una seria preocupación en caso de que el General Efraín Ríos Montt llegara a la primera magistratura del país en el reciente proceso electoral realizado en Guatemala.
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • El Departamento de Estado ha mostrado preocupación por El Salvador dado el alto índice de tráfico ilegal de personas, "coyotaje" que existe en el país y que podría afectar a Estados Unidos. Además, el país podría ser un foco especial para obtener documentos de viaje, cédulas perdidas de nacimiento y otros datos y con relativa facilidad. • Además, la embajadora norteamericana en El Salvador, Rose Linko, se mostró consternada el 15 de setiembre del 2001, durante los desfiles conmemorativos a la Independencia de Centroamérica, pues, miembros del Partido Frente Paraburdo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y estudiantes universitarios, desfilaron aplaudiendo los actos ocurridos el 11-S y, además, quemaron banderas de Estados Unidos, Israel y El Salvador. • Estados Unidos ha mostrado serias dudas sobre la posible llegada a la Presidencia del candidato oficial del FMLN, Frank Marshall.

País	Acciones
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • La Embajada de Estados Unidos, a través de su embajador, Frank Almaguer, solicitó la destrucción de un cargamento de armas depositado en la unidad militar de Naco, departamento de Cortés, en el almacén del 4to. Batallón de Apoyo Logístico. • El embajador, Frank Almaguer, solicitó al Congreso Nacional de Honduras la aprobación de seis tratados internacionales para contrarrestar el terrorismo y el narcotráfico y la aprobación de la ley para el control de lavado de activos. • La Reserva Federal de Estados Unidos solicitó a las autoridades hondureñas investigar a 21 sospechosos de pertenecer a redes terroristas internacionales y que podrían tener cuentas en bancos regionales. • El Secretario de Estado, Colin Powell, durante su visita a Honduras prometió cooperar para que Honduras reciba el beneficio para aliviar la deuda externa en la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Asimismo, dijo que la Administración Bush promueve un Programa denominado "La Cuenta del Desafío del Milenio"; que pondrá a disposición de los países que han abrazado la democracia y promovido reformas económicas y políticas un fondo cercano a los 5 millones de dólares.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las mayores preocupaciones de Estados Unidos en la región fue el trasiego de 3.117 fusiles AK-47 y 2.5 millones de municiones, procedentes de Nicaragua y destinados a la policía de Panamá, pero que fueron desviados para uso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A partir de entonces Estados Unidos insistió en la creación de una Ley sobre control de armas y el inicio de la creación de Libros Blancos de la Defensa Nacional. • El Sub-Secretario de Asuntos Políticos, Lincoln Bloomfield y el Sub-Secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Dan Fisk, visitaron Nicaragua, e insistieron en la necesidad de reducir los arsenales de armas en la región, incluyendo sistemas portátiles de defensa como los misiles tierra-aire SAM-7. • La embajadora norteamericana en Nicaragua, Barbara Moore, ha insistido, también, en la necesidad de destruir los misiles SAM-7. • El Secretario de Estado, Colin Powell, insistió en la importancia para la seguridad regional de la destrucción de los misiles SAM-7. Daniel Ortega ha señalado que, si Nicaragua se deshace de los misiles, entonces, Honduras debe destruir, también, sus aviones F-5. Además, el Secretario de Estado, ofreció el voto norteamericano para que se condone la deuda externa de Honduras en un 80%. • Por otra parte, durante su visita a Nicaragua, Colin Powell, dejó la llamada "Nota Knox", que consistió en un llamado a los partidos políticos para que unifiquen sus esfuerzos por la democracia y, en caso contrario, advierte del peligro de que Estados Unidos retire el apoyo que hasta ahora brinda a Nicaragua. • Powell, además, no quiso entrevistas con miembros del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), dirigido por Daniel Ortega.

País	Acciones
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> En Costa Rica, en junio del 2002, el Presidente Abel Pacheco y el embajador de Estados Unidos, John Danilovich, firmaron un acuerdo para establecer lo que sería el Centro Latinoamericano para capacitar cuerpos policiales en el subcontinente. Los responsables de operar el Centro serían el Departamento de Estado y el Ministerio de Seguridad Pública. Este organismo pretende apoyar el fortalecimiento de la justicia criminal en América Latina; fortalecer la cooperación entre los países en América Latina para abordar los problemas de narcóticos y crimen; brindar información de calidad y asistencia en fortalecimiento institucional para combatir el terrorismo, tráfico de estupefacientes, delitos financieros, tráfico de armas y de personas.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales de las respectivas Embajadas norteamericanas en Centroamérica; comunicados de prensa de los respectivos gobiernos y noticias de diarios centroamericanos (Siglo XXI, La Prensa Libre, La Prensa Gráfica, El Tiempo, La Prensa, La Nación), desde 2001 hasta el 2003.

Es importante, también, señalar que los gobiernos de El Salvador, Honduras y Nicaragua han puesto a disposición de la llamada *Brigada Plus Ultra* efectivos militares para cooperar en las tareas de reconstrucción luego de finalizada oficialmente la guerra en Irak.

Tabla 11
TROPAS CENTROAMERICANAS EN LA BRIGADA PLUS ULTRA

El Salvador	Número de efectivos: 230 Batallón Cuscatlán. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. La Asamblea Legislativa aprobó una Ley especial que legaliza el envío de tropas a Irak.
Honduras	Número de efectivos: 307 Compañía Xatruch. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. Estudia la posibilidad de realizar un segundo envío de tropas.
Nicaragua	Número de efectivos: 115. Tareas: Reconstrucción y asistencia humanitaria. La Asamblea Legislativa aprobó una Ley que autoriza el envío de tropas a Irak. Estudia la posibilidad de enviar un segundo contingente.
Guatemala	En un inicio Guatemala no participó del envío de tropas a Irak, pues, expuso que únicamente lo haría en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El 12 de noviembre del 2003 firmó con la ONU el acuerdo para el envío de tropas a Irak.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales.

Por otra parte, algunos países centroamericanos han firmado acuerdos con el gobierno de Estados Unidos con el fin de impedir que a nacionales de ambos países sean juzgados por la Corte Penal Internacional (CPI).

Tabla 12
ACUERDOS ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

El Salvador	El 25 de octubre del 2002, la Canciller salvadoreña, María Eugenia Brizuela de Ávila, suscribió el acuerdo con la embajadora de Estados Unidos en El Salvador, Rose Likins.
Honduras	El 29 de mayo del 2003, la Asamblea Legislativa de Honduras aprobó un tratado con Estados Unidos, según el cual Honduras no podrá entregar a la Corte Penal Internacional (CPI) a los y las ciudadanos/as estadounidenses que cometan delitos establecidos por dicha Corte.
Nicaragua	El 4 de junio la embajadora de Estados Unidos en Managua, Bárbara Moore, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, confirmaron la firma del acuerdo que garantiza que ningún ciudadano estadounidense puede ser entregado por Nicaragua a al Corte Penal Internacional (CPI).
Panamá	A finales de junio, durante la visita que realizó la Presidenta de Panamá, Mireya Moscoso, a Washington, ambos gobiernos firmaron el acuerdo que protegería a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de a Corte Penal Internacional (CPI).

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados de prensa oficiales.

Tabla 13
TIPO DE MEDIDAS ADOPTADAS POR CENTROAMÉRICA EN LA LUCHA
CONTRA EL TERRORISMO

Medidas adoptadas para:	BC	C.R.	E.S.	GT	HN	NI	PA
1 Prevenir y reprimir el financiamiento de las actividades terroristas	E	E/Y	E/Y	E	E/Y	E	E
2 Adopción de instrumentos internacionales en materia de terrorismo (Convenciones, Tratados, Convenios, Protocolos y otros)	E/Y	E/Y	E	E	E	E	E
3 Coordinación e intercambio de información interno entre los diferentes órganos de seguridad	E	E	E	E	E	E	E
4 Coordinación e intercambio de información con la INTERPOL	E	E	E	E	E	E	E
5 Control de puertos, aeropuertos y fronteras	E	E	E	E	E	E	E
6 Firma del Tratado de Asistencia Mutua en Asuntos Penales con los Estados Unidos	E	X	—	—	—	—	—
7 Firma del Tratado de Extradición con los Estados Unidos	E	E	E	E	—	—	—
8 Tipificación de los actos terroristas como delitos graves	X	Y	E/Y	E/Y	E/Y	E/Y	E/Y
9 Distribución de listas de personas y organizaciones sospechosas de participar en actividades terroristas a las instituciones financieras	E	E	E	E	E	E	E
10 Abstención de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participan en la comisión de actos terroristas	E	E	E	E	E	E	E
11 Establecimiento de medidas de alerta temprana para prevenir la comisión de actos terroristas	E	E	E	E	E	E	E
12 Evitar que el territorio nacional sea utilizado para realizar o promover el terrorismo y actividades conexas	E	E	E	E	E	E	E
13 Acuerdos de Patrullaje conjunto	—	E	E	E	E	E	E

E= Medida en ejecución (incluye medidas existentes antes del 11/09)

X= Medida en fase inicial de ejecución

Y= Medida enunciada, aún no ejecutada

N.D. Datos no disponibles

Fuente: Elaboración propia con base en los informe que los Gobierno de las Repúblicas de Centroamérica, Belice y Panamá han presentado al Comité de Lucha Contra el Terrorismo, en cumplimiento del párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

OPCIONES DE POLÍTICA

Cualquier valoración del estado actual de las relaciones entre los países Centroamérica y EE.UU. debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los EE.UU. Este fenómeno, que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica, no es nueva en la historia del Istmo. Sin embargo el proceso sí es acompañado por un elemento cuyo impacto podría convertirse en un parte aguas en la experiencia subregional: la eventual ratificación de un TLC entre EE.UU. y Centroamérica y, por ésa vía, la anexión de los países del área a la economía de la hiper potencia.

Centroamérica no puede hacer caso omiso de su geopolítica. Esta realidad, precisada más arriba, está definida no sólo por una gran asimetría en términos de poder y escala, sino también por el hecho de que más del 50% de las exportaciones y de las importaciones del Istmo se dirigen o provienen del mercado norteamericano. Semejante dependencia, que tiene un correlato en términos culturales, constituye un factor que no puede alterarse en el corto plazo. Especialmente en un momento en que EE.UU. se ha vuelto dominante no sólo en el espacio hemisférico, sino también en Europa. A este respecto, es necesario subrayar cómo la Unión Europea, cuyo diálogo político con Centroamérica iniciado en 1984 resultó tan determinante para la negociación de la paz de Esquipulas, se ha alejado del Istmo desde mediados de los años 1990. Si bien la UE continúa siendo uno de los principales donantes de cooperación al desarrollo en Centroamérica, políticamente el diálogo ha perdido vigor y hoy languidece entre declaraciones que resultan a estas alturas, más simbólicas que otra cosa. Aunque Centroamérica y la UE han resuelto iniciar la negociación de un TLC en el transcurso del 2004, este proceso podría agravar más que resolver dicho alejamiento debido a las visiones aún muy encontradas con respecto a tres temas claves: la integración regional, el acceso de productos agrícolas y los estándares de calidad incluidas de manera especial las medidas fito y zoo sanitarias.

Un factor adicional que marcará significativamente las relaciones de Centroamérica con EE.UU. es la división que prevalece entre los gobiernos del área. La evidente debilidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en especial de su Secretaría General, y la marginación de que fue objeto la entidad más desarrollada del Sistema, la Secretaría de Integración Económica (SIECA) en las negociacio-

nes del TLC, dejan muy mal parada a la integración como instrumento alternativo para mejorar la posición regional ante EE.UU. Ello, sumado a los diferendos limítrofes ya mencionados, así como a otros temas de la agenda política del Istmo en donde varios países se encuentran enfrentados (incluida la candidatura por la Secretaría General de la OEA), constituyen un escenario poco propicio para la articulación de estrategias en bloque frente a la superpotencia.

La actual situación internacional obligará a Centroamérica, al menos en el mediano plazo y quizá en el largo, a adoptar uno de (quizá) dos cursos de acción: o se somete a la realidad del actual contexto y asume la hegemonía plena de EE.UU., o busca una vía de mayor autonomía relativa que ni podrá ser completa por razones objetivas, ni le permitirá aprovechar los supuestos "beneficios" que la sumisión total a Washington conllevaría. En este estrecho camino, en donde habría que ponderar la dignidad y la soberanía por un lado, y las consecuencias de un enfrentamiento –aún moderado– con un gobierno que se caracteriza por visiones muy polarizadas sobre las obligaciones y derechos de sus "aliados", se encuentra el mayor desafío internacional que Centroamérica tendrá que resolver en los próximos años.

Una nota optimista que podría matizar una situación tan complicada, es el hecho de que ni a EE.UU. le sirve una Centroamérica descompuesta social y políticamente, ni a Centroamérica la sirve una asociación comercial unilateral con Washington en momentos en que el mercado mundial se verá estremecido con el ingreso de China en la OMC a partir del año 2005. Tanto lo primero, la conciencia de los norteamericanos de que Centroamérica es todavía una región muy vulnerable a la violencia social; como lo segundo, la posibilidad de que Centroamérica, aún con el TLC con EE.UU., se vea absorbida por el "hoyo negro" chino que sigue engullendo a todos los mercados del mundo en una vorágine de captación de inversiones que superó sólo en el año 2003 los \$55.000 millones de dólares, podrían permitir la articulación de una política menos hegemónica, al menos en lo comercial. El TLC con Europa, si se alcanzase, podría ser un importante elemento que abone en ese sentido.

Por otra parte, pareciera que Centroamérica tendrá poco espacio para separarse de Washington en lo que respecta a posiciones en temas de la agenda multilateral. Ello incluye, ciertamente, las decisiones que se adopten en el seno de las Naciones Unidas y la OEA, pero también en lo que respecta a otros escenarios como las cumbres presidenciales u otros escenarios regionales y subregionales. Es dudoso a este respec-

to, por ejemplo, que Centroamérica pueda establecer un diálogo de buena calidad con el MERCOSUR, aproveche de los espacios que podría ofrecerle el "eje" Caracas-Brasilia-Buenos Aires, o asuma posiciones de avanzada en temas en donde EE.UU. ha adoptado una actitud de observadores renuentes y en donde la región centroamericana era líder: la lucha contra el calentamiento global, la desmilitarización o el fortalecimiento de la Corte Penal Internacional.

La conclusión de este trabajo, entonces, es que Centroamérica ha entrado en una fase de simetría creciente con las posiciones de Washington la cual difícilmente será variada en el corto o el mediano plazo. Una simetría que es tanto política y de seguridad como económica y comercial, y que tiene en la negociación del TLC un elemento nuevo y determinante. Así las cosas, Centroamérica vuelve a convertirse en una zona de influencia incuestionable de EE.UU., asume la agenda de seguridad de la hiper potencia, entrega sus mínimos márgenes de autonomía relativa, y se convierte en un portaestandarte de las posiciones más conservadoras de los "halcones" de la Administración Bush. Esta situación podría ser alterada si Bush pierde las elecciones en noviembre del 2004, sin embargo tal y como se ha constatado en otras ocasiones, las tendencias hegemónicas de EE.UU. en Centroamérica no siempre son alteradas por cambios de mando en la Casa Blanca, situación que podría prevalecer en momentos en que el mundo –ya no sólo Centroamérica– pareciera haberse resignado a la preeminencia norteamericana en el marco, infelizmente todavía dominante, de un pensamiento único que se resiste a morir.

Impactos de la política de seguridad de los Estados Unidos en el Caribe

LILIAN BOBEA

El presente trabajo busca explorar las implicaciones que para la subregión del Caribe han tenido las políticas de seguridad de EE.UU. en el marco de su nueva doctrina de seguridad articulada alrededor de la lucha antiterrorista a nivel mundial. En el particularizo en el análisis de la denominada "*Iniciativa de la Tercera Frontera*", alrededor de la cual, como nos afirmara un general retirado dominicano, se orientarán las misiones militares en el Caribe. Planteo la cuestión de si constituye el momento pos 11/09 un auge del unilateralismo de EE.UU., o por el contrario, representa la nueva inseguridad de EE.UU. una ventana de oportunidades para los países del Caribe reenfocar sus intereses. Si se trata de un nuevo espacio de maniobra, ¿estarán estos países en condiciones de aprovecharlo? Por último, analizo el impasse planteado entre EE.UU. y los países que componen la CARICOM, mirando la crisis haitiana a través de ese lente, lo que sucedió en Haití en gran medida ¿no demostró precisamente la incapacidad de los países caribeños de formular y aplicar una política de seguridad regional?

En el escenario pre 11 de septiembre de 2001, la entonces recién elegida administración estadounidense perfilaba un panorama optimista para el incentivo de sus relaciones intra hemisféricas –recurrentemente bilaterales– a través del empuje de las economías de mercado y del modelo occidental de democracia.

Para la subregión del Caribe, este acercamiento se tradujo en la propuesta denominada "*Iniciativa de la Tercera Frontera*" (Caribbean Third Border Initiative –TBI– en adelante), en su dimensión socioeconómica, una suerte de secuela de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe introducida durante la presidencia de Ronald Reagan y validada por sucesivas administraciones norteamericanas y caribeñas y un deri-

vado del concepto estratégico/militar de “Iniciativa de la Frontera Suroeste” (Southwest Border Initiative) que desde los 90 articulaba una serie de posiciones navales y territoriales la frontera con México e incorporaba a Panamá, Puerto Rico¹ y Guantánamo².

A diferencia de la CBI, la TBI incorpora más explícitamente el componente de fortalecimiento de la seguridad en una región, que como bien la calificara el Sub administrador de la USAID para América Latina, Adolfo A. Franco, “más que en ninguna otra parte del hemisferio, los acontecimientos como la inestabilidad política, el terrorismo, el narcotráfico y las crisis económicas tienen una capacidad tan profunda de afectar nuestros intereses nacionales y el bienestar del pueblo estadounidense”³.

En su dimensión socioeconómica, y reconociendo la función que cumple el Caribe como socio de EE.UU., la iniciativa asumía el compromiso de cooperación con los aliados de la región para construir capacidades en las áreas de comercio, gobernabilidad, educación, salud, lucha contra el tráfico de drogas ilícitas, contrabando de emigrantes y delitos financieros. Entre otras cosas, el gobierno de Bush se comprometió a aportar 20 millones de dólares para el combate del VIH/SIDA en el primer año de ejecución, aumentar el financiamiento para tareas preparativas y de alivio en casos de desastres y brindar ayuda para mejorar la vigilancia regional de la infraestructura crítica para el fomento del intercambio regional comercial y turístico. No menos relevante fue el compromiso de contribuir con el financiamiento para el desarrollo profesional contra la corrupción y a favor de la lucha contra el lavado de dinero en el Caribe.

¹ Las más prominentes eran la base naval Roosevelt Road y el Polígono Interno de Vieques, la primera asociada a las instalaciones de Ceiba, Culebra, Santa Cruz y San Thomas, un complejo conocido como “Atlantic Fleet Weapons Training” por ser utilizadas por la Flota del Atlántico y la OTAN para ejercicios de entrenamiento.

² Jorge Rodríguez Beruff destaca como el ex director de la DEA, Thomas A. Constantine declaraba varios años atrás “Estamos aplicando el modelo de la Frontera Suroeste en el Caribe” y que, según Timothy J. Dunn, también citado por Beruff, “provocó la militarización de la frontera con México”. Jorge Rodríguez Beruff, *Fronteras en Conflicto: Guerra Contra las Drogas, Militarización y Democracia en el Caribe, Puerto Rico y Vieques*. Santurce, Puerto Rico: Atlantea, 1999, p. 79.

³ Pese a ello, en el escenario de pos Guerra Fría, se verificaba un proceso de repliegue de la tradicional presencia militarista estadounidense en la región, con la salida del Comando Sur de Panamá, los compromisos de abandonar la isla de Vieques en el marco de una demanda con ribetes internacionales articuladas por grupos de la sociedad civil puertorriqueña, y el eventual desmantelamiento de la base naval de Roosevelt Road, hasta entonces funcional a los ejercicios de entrenamiento de las tropas apostadas en Vieques.

La oferta del presidente Bush se diluyó en gran medida con el advenimiento de los acontecimientos del 11 de septiembre y sus secuelas. En términos de la cooperación para el desarrollo, la región de América Latina y la subregión del Caribe en particular, no sólo pasaron a ocupar una posición relegada, como lo reconociera el propio secretario de estado, Colin Powell al admitir una reducción de aproximadamente un 11% para los programas de desarrollo latinoamericanos, “porque tenemos prioridades más altas que encarar, de naturaleza más seria, en otras partes del mundo”⁴, adicionalmente, la región se vio conminada a asumir un discurso hiperrealista, matizando las expectativas previas de conciliar agendas de intereses nacionales y subregionales, hacia el logro de un consenso de carácter hemisférico. Como ya lo he señalado en otro trabajo, en el momento post 11/09 el Caribe paso a redimensionarse como una zona de control de factores de riesgo y áreas de vulnerabilidad relacionados a eventuales actividades terroristas⁵.

De esta suerte, con el desarrollo de las relaciones en el marco de la lucha antiterrorista, el reto de pequeños y medianos estados de la región se ha enfocado en encontrar la manea de ajustar sus necesidades y demandas de ayuda en este nuevo menú de opciones. Han tenido no solo que probar que aún el más pequeño estado esta comprometido con la lucha contra el terrorismo, sino también, que su desatención constituye un potencial peligro para la seguridad doméstica de EE.UU. (como pudo haber sido percibido por EE.UU. el descalabro del estado haitiano).

De una rápida ojeada a los componentes de la TBI se colige:

1ero) El reconocimiento implícito por parte de EE.UU. que los graves problemas internos en materia de gobernabilidad, deterioró de la legitimidad de los gobiernos, corrupción y violencia oficial, que aquejan a estos pequeños estados y que a la vez potencializan el subdesarrollo y la pobreza de sus sociedades, imponen serios obstáculos para la concreción de iniciativas concertadas en el ámbito de la seguridad internacional aún sean éstas de carácter bilateral. Esa incapacidad se debe a que son estados cuyas fuerzas de seguridad cumplen funciones

⁴ Estas declaraciones fueron la respuesta a una pregunta del representante demócrata Robert Menéndez, durante la comparecencia de Powell ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, para defender el presupuesto 2005 de su departamento.

⁵ Lilian Bobeá, “El Caribe: las agendas de seguridad y defensa y el impacto del 11 de septiembre” en: Francisco Rojas Aravena ed., *La Seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*. Venezuela, Nueva Sociedad, 2003, pp. 213-238.

endógenas, sus aparatos represivos están enfocados esencialmente a controlar e incluso eliminar, las fuerzas internas de oposición y dado que no cuentan con consensos estratégicos internos se evidencian incapaces de articular enlaces subregionales o regionales operacionales.

2do) La construcción de una condición de vulnerabilidad que de forma más evidente se expresa como una doble vía. Estos pequeños países ya no solo son ellos mismos vulnerables, sino que esa condición genera vulnerabilidad a la seguridad en la región y a EE.UU., creando una vulnerabilidad sistémica.

Esta dimensión aparece reflejada en la declaración conjunta de Estados Unidos y los demás países involucrados:

“Estamos fuertemente enlazados por la determinación de proteger nuestra región de terroristas y criminales, orientados a destruir nuestro estilo de vida y quienes, amparados en actos terroristas tales como los ataques a los Estados Unidos en septiembre del 2001, representan serias amenazas a la paz internacional y a la seguridad hemisférica y requiere por tanto que nuestros gobiernos continúen los esfuerzos para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”⁶.

Implícita en esta declaración está también el reconocimiento de uno de los problemas básicos, el hecho de que estos pequeños estados carecen de las estructuras tanto en el ámbito legal, normativo y militar funcional para encarar los nuevos y crecientes retos que se visualizaban en la región.

“Reconocemos nuestra interdependencia y la importancia de una cercana cooperación para combatir las amenazas transnacionales emergentes que ponen en peligro nuestro tejido social. En virtud del pequeño tamaño de sus sociedades y su configuración y falta de recursos financieros y técnicos, los estados caribeños son particularmente vulnerables y susceptibles a estos riesgos, especialmente aquellos confrontados con el tráfico ilícito de personas, drogas, armas de fuego, terrorismo y otras actividades criminales”.

⁶ Joint Statement by the United State of America, The Caribbean Community and the Dominican Republic on the Third Border Initiative. Washington, D.C., January 13, 2004. www.state.gov

Esta constatación ha inducido la superposición de un énfasis en la dimensión militarista de la seguridad en la región, con matices unilaterales en algunos momentos, articulando aparatos e instrumentos (ejércitos, mecanismos de seguridad) a lo interno de los estados y en la esfera regional. Eso plantea un quiebre en la propuesta inicial de EE.UU., que se manifestó como lo veremos a seguidas, en una contradicción de términos en varios de sus componentes. De manera mas grave aún, dejo entrever las dificultades de llevar a cabo lo uno (bienestar social, económico y político a las sociedades caribeñas) o lo otro (seguridad estadounidense y estabilidad regional).

ACENTUACIÓN DEL ACERCAMIENTO MILITARISTA Y UNILATERALISTA DE LA SEGURIDAD

Desde hace casi una década, estadistas y académicos coinciden en definir la seguridad en el Caribe como multidimensional, es decir, originada por factores económicos, políticos, sociales y ambientales⁷, interdoméstica en la medida en que existe un vinculo entre factores internos a los estados y transnacionales potenciadores de la condición de inseguridad y multiagencial en el sentido de que pese al tradicional enfoque estatocéntrico del sistema de seguridad internacional, de manera creciente diversos actores no estatales constituyen la fuente de generación y también son actores esenciales en la búsqueda de soluciones a las amenazas no convencionales o emergentes⁸.

Contrapuestamente a este concepto multidimensional de la seguridad ha sido significativa la incapacidad del liderazgo político y burocrático de la región de conformar un sistema multidimensional que plantee soluciones efectivas. De la Conferencia Especial de Seguridad

⁷ Esta perspectiva, que en el ámbito académico ha sido destacada por Ivelaw Griffith en varias de sus publicaciones, fue impulsada además por los estadistas de la región en la conferencia de Bridgetown al definir las preocupaciones de los pequeños países y mas recientemente en la Conferencia Especial de Seguridad, México, octubre 2003.

⁸ Gran parte de las discusiones sobre esto se encuentran en Griffith, Ivelaw, *Caribbean Security on the Eve of the 21st. Century*, Washington: INSS, 1996; "The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st. Century: Continuity, Change, Challenge" Miami: North-South Center, 2003; Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, *Security in the Caribbean Basin, the Challenge of regional Cooperation*, Colorado: Lynne Rienner, 2000, Anthony Bryan y Stephen E. Flynn "Free Trade, Smart Borders and Homeland Security: US-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability" Miami: North-South Center, 2003 y Raúl Benítez Manaut "Defensa y Seguridad Hemisférica Hacia el Siglo XXI: El Desafío de la Cooperación Multinacional" XXV Conferencia de Ejércitos Americanos, Ottawa, Canada 2003.

que tuvo lugar en México en el 2003 surgieron válidas preocupaciones sobre la factibilidad de asumir una agenda de tan amplia magnitud y diversidad de enfoques e intereses que la hacen poco operacionalizable.

En el marco de este vacío de alternativas desde la región, la tendencia ha sido a reforzar tanto las estructuras de seguridad como los ejércitos locales. Como en el caso de la República Dominicana, proyectando un rol pivotal instrumental respecto a los cambios en la arquitectura de la seguridad en el Caribe.

En los últimos años, la República Dominicana, uno de los socios más destacados de EE.UU. en la subregión, ha visto aumentar sus fuerzas armadas en aproximadamente 30%, superando la cifra de 40,000 soldados. Concomitantemente ha aumentado geométricamente la inversión en este rubro. Pese a la prácticamente inexistente transparencia que existe en el país sobre el gasto militar, es sabido que aún bajo los efectos de una profunda crisis financiera que llevó al país a establecer acuerdos con el FMI, las Fuerzas Armadas dominicanas se han beneficiado de créditos cuantiosos. Los más de 13 préstamos aprobados por el Congreso Nacional, al margen de su presupuesto asignado y de los fondos conferidos por el gobierno central, ascendieron a US\$ 235 millones⁹.

El aumento de la presencia norteamericana en territorios caribeños ha sido quizás el elemento más evidente del involucramiento. Los ejercicios de interoperabilidad como "Trade Winds", que involucran anualmente a más de 18 países del Caribe, considerado por un alto oficial dominicano como "La operación militar más importante del Caribe en los últimos tiempos"¹⁰ han aumentado considerablemente el volumen involucrado de tropas, recursos y países de la región, aún los países que no tienen ejércitos participan sus cuerpos policiales y fuerzas constabularias, formándose militarmente¹¹.

En el 2003 se implementaron nuevas operaciones en la región como los *Ejercicios Águila III*¹², y *Nuevos Horizontes*, involucrando los últimos el envío de alrededor de 400 tropas estadounidenses a la República Domini-

⁹ El Caribe, Republica Dominicana, 16/2/2004.

¹⁰ "El País Participara en Ejercicios Militares" Periódico Hoy, Republica Dominicana, 5 Mayo/2004.

¹¹ Aunque ha habido ejercicios de Trade Winds en los años 2001, 2002 y 2003, Trade Winds 2004 cuenta con helicópteros Black Hawk y varios aviones C 130 y C 5 para transportes de equipos utilizados en el Ejercicio liderado por el Comando sur. También participan tropas de Antigua, Barbado, Dominica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente, Granada, Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago.

¹² En algunos casos, como en el Cono Sur, con la participación de la Fuerza Aérea norteamericana proveyendo aviones F-16 para la instrucción en escenarios de conflicto.

cana. Para varios analistas el escalamiento militar se observa no sólo en el despliegue de tropas para el entrenamiento de carácter bilateral y multilateral, sino también en el despliegue de fuerzas de supervisión estadounidenses en aduanas y puertos de salida y entrada en estos países.

A la luz de este dilema, y asumiendo la hipótesis que sugiere Joseph S. Tulchin¹³, sobre las oportunidades que se plantean a estos países para reenfocar sus intereses, sirviéndose del poder suave (soft power), la pregunta fundamental es: 1ero) ¿qué capacidades y márgenes de maniobra poseen los pequeños estados de la región para influir en el redimensionamiento del sistema internacional de seguridad? y 2do) ¿qué papel van a jugar (si alguno) dichos estados? Como lo indica la propia concepción inherente a la Iniciativa de la Tercera Frontera, los obstáculos a vencer a fin de fortalecer su posición en el sistema internacional tienen que ver con el peso de los factores internos, en una proporción tan importante como el que tienen los factores contextuales regionales y subregionales.

AMBIGÜEDADES E INCONSISTENCIAS

Quizás dos de los obstáculos más serios que confronta la implementación de la iniciativa tienen que ver, el primero con las debilidades y falencias de estos estados en las áreas críticas al monitoreo y endurecimiento de leyes y mecanismos de control y prevención de la criminalidad organizada. En segundo lugar, con las contradicciones propias del esquema norteamericano, que pretende promover libre comercio y seguridad de fronteras: "Fronteras Abiertas" vs. "Fronteras Seguras".

Lo cierto es que, a tres años de anunciada la Iniciativa de la Tercera Frontera, pocos recursos, a excepción de los militares, han fluido hacia la región y en países como la República Dominicana, poco se conoce de la iniciativa¹⁴. En el área de gobernabilidad por ejemplo, donde la administración dice sentirse seriamente comprometida, la retórica anticorrupción ha sustituido a una política consistente de señalización a los gobiernos

¹³ "Estados Unidos-América Latina, ¿Hay Estrategia en el Hemisferio Después del 11-9?", paper presentado en la conferencia REDES 2003, Chile. Ver también, Tulchin, Joseph S & Ralph H. Espach (ed.) *Latin America in the New International System*. Colorado: Lynne Rienner, 2001.

¹⁴ La iniciativa involucra a las naciones de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Haití, Jamaica, la Federación de San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y la República de Trinidad y Tobago.

reconocidamente corruptos, varios de los cuales (notablemente la República Dominicana y otros países centroamericanos) asumieron el rol de aliados de EE.UU. en la guerra contra Irak, la condena a Cuba en Ginebra y el boicot a la Corte Internacional de Justicia eximiendo a funcionarios y oficiales norteamericanos de ser sujeto de juicio.

El talón de Aquiles de la lucha contra la corrupción continua siendo la incapacidad de muchos de los gobiernos de la región en hacer aplicar la ley, lo que ha derivado en una condición de alta tolerancia a los delitos de corrupción, tráfico de drogas y personas, perpetrados en no pocos casos en confabulación con oficiales civiles y militares que forman parte de las mismas estructuras burocráticas que dicen combatir esos flagelos.

De esta suerte, resonantes escándalos como el desfalco bancario conocido como "Pepagate" en la República Dominicana, que involucró a altos oficiales de las FF.AA. y directamente al Jefe de la Guardia del presidente, han reforzado la condición de impunidad interna y pese a los pronunciamientos ocasionales del embajador norteamericano contra la creciente corrupción en el país, la misma no ha sido óbice para enturbiar las relaciones armoniosas entre ambos gobiernos.

Más recientemente, el deterioro del control interno se observa en la declaración del Departamento de Estado, de que la República Dominicana "es el mayor punto de tránsito de droga (desde Suramérica, vía Haití), con un estimado de 8% de la cocaína que entra directamente a EE.UU."¹⁵. De acuerdo con el informe de Marras:

"Las instituciones dominicanas permanecen vulnerables a los grupos de interés o individuos con dinero para gastar, incluyendo traficantes de droga. El gobierno dominicano no ha enjuiciado a ningún oficial gubernamental de investidura, por involucrarse, promover o de cualquier manera facilitar la producción o distribución ilícita de drogas o los procedimientos de lavado de dinero proveniente de transacciones ilegales"¹⁶.

Otro ejemplo de lo mismo es la reciente denuncia del oficial de la Fuerza de Defensa de Bahamas, Edición Rolle de que "Hay miembros de la Fuerza de Defensa que son corruptos y la Fuerza esta contaminada", en medio de una investigación de la Comisión de Inquisición sobre las

¹⁵ "2003 International Narcotics Control Strategy Report"(INCSR), US State Department, Washington, Marzo/2004.

¹⁶ Op. cit.

condiciones en las cuales desaparecieron tres paquetes de cocaína intersecada por miembros de seguridad en 1992¹⁷. El mismo oficial admitió que la única forma de ser promovido dentro de la fuerza es siendo corrupto y expresó su frustración de que la referida comisión “solo este tratando un caso, en lugar de abordar el tema en toda su dimensión, involucrando una investigación que abarque a toda la Fuerza”¹⁸.

Siguiendo el listado de prioridades destacadas inicialmente en la iniciativa, otros renglones como los fondos asignados a instituciones de alta credibilidad como el Centro Carter, para observación de procesos electorales en el Caribe, han sido recortados en Washington. Asimismo, los fondos asignados para HIV/SIDA, un área considerada de alta prioridad para los gobiernos y pueblos del Caribe, dada la grave posición que ocupa la región en casos de incidencia de la pandemia, no parecen sin embargo satisfacer las necesidades más básicas en cualquiera de los aspectos previstos.

Haití post invasión aún carece de los recursos más básicos para iniciar los procesos de reconstrucción. El proyectado plan de reestablecimiento de la estabilidad que siguió a la intervención de la fuerza de paz conjunta, compuesta por una tropa interina de 2.000 soldados provenientes de EE.UU., Francia, Canadá y Chile, aún no se concreta y no hay garantías de que pueda mantenerse una fuerza sustituta que coadyuve el reestablecimiento del orden de manera permanente, a través de la conformación, entrenamiento y traspaso del *know how* a las fuerzas locales. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas esta requiriendo mandar 6.700 peacekeepers y 1.622 oficiales civiles de la policía, a fin de concretar el reemplazo y controlar entre otras cosas, los territorios aún bajo control de fuerzas rebeldes. La intervención de Naciones Unidas ciertamente podría eventualmente ayudar a sobrepasar el impasse de reconocimiento de la comunidad europea del nuevo gobierno haitiano. Sin embargo, uno de los problemas más serios que encara la República más pobre del hemisferio y principal puente

¹⁷ “Defense Force Corrupt”, Bahamas News, Bahamas, Abril/27/2004. www.bahamasb2b.com

¹⁸ En cuanto a la lucha contra la corrupción, un la limpieza debería comenzar por la casa, lo cierto es que gran parte de estos asociados en la lucha contra la corrupción son los principales infractores y el proceso de transparencia interno no ha sido lo suficientemente esforzado desde dentro y desde fuera.

Así se observa por ejemplo que en el caso de la Republica Dominicana, otra vez, uno de los asociados mas importantes de los EE.UU. en la región, con un papel pivotal instrumental en el área, el gobierno actual ha reintegrado a las FF.AA. al menos 36 oficiales con rangos superiores de General. Una cantidad no despreciable de esas reintegraciones fueron oficiales que habían sido separados de sus cargos por sanciones e inconductas buena parte de esos casos.

del narcotráfico, es la falta de recursos económicos y materiales necesarios para dar asistencia de emergencia. La abrupta solución que tuvieron los acontecimientos no ha sido compensada con la asignación de recursos para la recuperación. Como hizo notar el propio Kofi Annan, "los esfuerzos para levantar incluso pequeñas cantidades de dinero para Haití se han quedado cortos, en respuesta a su solicitud de 35 millones para programas de emergencia", llegando éste a afirmar que "las condiciones en Haití ahora son en realidad peor de lo que eran antes de que el involucramiento externo comenzara"¹⁹.

En el ámbito económico, lamentablemente las iniciativas encaminadas bilateralmente no han logrado tener un efecto catalizador para generar impactos más integrales. EE.UU. acaba de firmar un acuerdo comercial con Centroamérica y la República Dominicana, el D-CAFTA, pendiente de debate en el congreso norteamericano, el cual se orienta a fortalecer las relaciones de tipo triangular. Sin embargo, el hecho que el elemento migratorio quede fuera del tratado ha llamado la atención de *practitioners*, que terminan preguntándose si efectivamente los objetivos de promover el libre comercio van a tener un impacto positivo en la reducción de las migraciones, especialmente las ilegales, cuando por lo visto, lejos de tomar en cuenta la disparidad de estas económicas con el socio mayor, se asume un falso paradigma de transferencias simétricas.

En el ámbito de la seguridad de la infraestructura, las autoridades norteamericanas han expresado recientemente su preocupación por la inseguridad de los puertos y aeropuertos dominicanos. Después del 11 de septiembre, no solo han aumentado escandalosamente los viajes de indocumentados dominicanos, alcanzando solamente en el mes de enero, la cifra record de 1.600 interdicciones por parte de la Guardia Costera norteamericana, sino que también ha aumentado el tráfico de personas provenientes de otras regiones. El creciente tráfico de ciudadanos chinos, pakistaníes y de otras nacionalidades latinoamericanas desde las fronteras dominicanas introduce un nuevo ingrediente de preocupación, especialmente cuando éstos logran exitosamente arribar a los puertos norteamericanos, como sucediera el pasado año con un grupo de polizontes que llegaron al puerto de Boston en un vapor proveniente de República Dominicana, logrando burlar incluso la custodia de la policía una vez capturados.

A consecuencia de las exigencias de mayores controles impuestas por la administración de Seguridad del Transporte de EE.UU. quienes

¹⁹ The New York Times, "UN Struggles to find troops to police Haiti", April 30/2004.

enviaron inspectores a observar la seguridad de los puertos dominicanos, las autoridades de ese país colocaron a más de 40 altos oficiales en puestos de supervisión, alegando que “la razón de que hayan tantos oficiales superiores en el AILA es que no estaba siendo eficiente la seguridad donde los puntos mas vulnerables estaban vigilados por guardias subalternos muchos de los cuales llegaron a corromperse tanto con polizontes como con narcotraficantes”²⁰.

Para los países caribeños, cuyos escasos fondos ya compiten con necesidades de seguridad interna y pública, los nuevos condicionamientos para la seguridad de puertos y aeropuertos significan una fuerte carga económica, dadas las considerables inversiones requeridas en materia tecnológica, procedimientos y cambio de regulaciones y normativas, las cuales deberán finalmente correr por cuenta de los asociados.

Otro factor crítico y a la vez contrapuesto al objetivo de reforzamiento de la seguridad interna de los países involucrados tiene que ver con la política de venta de armas pequeñas hacia la región. El hecho que Estados Unidos constituye al día de hoy el principal vendedor de armas convencionales al tercer mundo (cerca del 48%), dificulta las iniciativas que sus propias políticas tratan de imponer en la subregión. Eso fue obvio ante las dificultades de lograr un consenso en la Conferencia de Naciones Unidas en Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, celebrada en New York en julio de 2001, cuando grupos de interés, prácticamente lograron hacer colapsar la reunión. La proliferación de armas en la región fomenta el tráfico ilegal de las mismas, gran parte de las cuales son usadas por las redes de narcotraficantes, contrabandistas y al servicio de grupos de mercenarios como los que concurrieron a conformar el grupo rebelde que propició la salida de Aristide. La cuestión del desarme de la sociedad haitiana, como la de muchos otros países caribeños constituye un asunto esencial a la seguridad interna de esos países. Países como Puerto Rico, la República Dominicana, Jamaica poseen más armas ilegales en manos de infractores, que las que poseen sus ejércitos²¹. Esta tolerancia alimenta un mercado ilegal de armas que involucra a autoridades civiles y militares. A pesar que la mayoría de estos países se comprometieron a implementar un plan

²⁰ “Vigilancia del Aila esta ahora a cargo de oficiales”, declaraciones de fuentes militares. El Caribe, 3/mayo/2004

²¹ Tres años atrás, en la República Dominicana, se estimaba que existían alrededor de 600.000 armas en posesión ilegal de individuos. En conversaciones con oficiales militares y policiales dominicanos, muchos me admitieron que gran parte de esas armas entran al país de

consensuado en la referida conferencia, dicho plan carece de poder y recursos de implementación para ser efectivo. Igual sucede con la Convención Interamericana Contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros materiales Relacionados, cuyos mecanismos de implementación de las propuestas adolecen de gran debilidad y países como Haití, República Dominicana, Trinidad-Tobago, Jamaica, Barbados, Guyana, Surinam, Canadá no la han ratificado, pese a la gravedad del problema.

Al margen de la declarada intencionalidad de los gobiernos involucrados en constituir un campo funcional de involucramiento y cooperación para temas comunes, la práctica indica una proclividad de la TBI a enfocarse en aquellos aspectos de la propuesta que enfatizan la seguridad del área circunvecina a EE.UU. y en ausencia de las capacidades y el liderazgo para asumirla, la tendencia ha sido a imponer fuerza, control y pragmatismo.

El correlato de este acercamiento de unilateralismo pragmático sin embargo, es que lejos de consolidar capacidades regionales y al interno de los estados, para prevenir situaciones de ingobernabilidad, descalabro de la legitimidad gubernamental, e incluso para el mantenimiento de una cierta estabilidad en la región, el resultado ha sido un mayor distanciamiento de aliados naturales en la subregión del Caribe y sin lugar a dudas una mayor fragmentación en el área. Dos condiciones que a nuestro juicio, socavan los esfuerzos de creación de consensos funcionales.

Esta realidad conduce a otra interrogante sobre la aplicabilidad de este modelo: ¿De qué manera esta iniciativa responde a las preocupaciones y retos que en materia de seguridad enfrentan estos pequeños estados y sus sociedades?

Una mirada a las prioridades en el menú de asuntos que conciernen a los gobiernos y sociedades del Caribe y que requieren un abordaje bilateral y multilateral y a la vez interdoméstico, pone en claro los retos por delante:

Seguridad de puertos: Plantea un dilema entre fronteras seguras vs. fronteras abiertas. Una parte integral de la nueva estrategia de seguri-

manera ilegal por la frontera con Haití, con la ayuda de oficiales apostados en la frontera, que aunque tienen conocimiento del tráfico ilegal, lo apoyan porque sacan beneficios del mismo. La propia política vigente de legalización de armas sin que se trace el origen de las mismas, refleja la poca voluntad de resolver paulatinamente el problema.

dad doméstica de EE.UU. prioriza el reforzamiento de los controles fronterizos y la seguridad en los medios de transporte de personas y mercancías. El objetivo declarado es promover el flujo eficiente y seguro de personas, bienes y servicios, previniendo el eventual uso de estos medios por parte de fuerzas con objetivos terroristas. La iniciativa "fronteras inteligentes" consiste en una visión integral y un concepto amplio (inclusivo) de frontera, que trasciende las líneas limítrofes entre Canadá, EE.UU. y México e incorpora sistemas de transportes aéreos, marítimos y terrestres. Esta iniciativa involucra una serie de normativas, sistemas de control (contenedores seguros) e inspectoras, derivando en una virtual revolución tecnológica a la cual deberán ajustarse en un breve plazo todos los países de la región²².

Al día de hoy, y a pocos meses de cumplirse el plazo fijado por EE.UU. para acogerse al nuevo sistema de regulaciones, la mayoría de los países de la región no han logrado ajustar sus condiciones a estos requerimientos.

Si se toma en cuenta que los países caribeños son el décimo socio comercial de EE.UU. y que el sector turismo constituye el generador principal de divisas para 16 de los 28 países que conforman el Gran Caribe, es de esperarse que el endurecimiento de cualquiera de los términos y códigos de relaciones entre estos países tendrá serias repercusiones para los pequeños estados, dadas las limitaciones económicas, burocráticas y la poca flexibilidad de estas economías para adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones. En adición a los nuevos retos que enfrentan estos países en materia de competitividad económica y en un contexto de declive de las actividades económicas y de inversión, el nuevo escenario les impone nueva logística, inversión en el rubro de la seguridad (por Ej. la iniciativa de contenedores seguros), formación de las burocracias en las nuevas tecnologías, cambios en el

²² La logística que ésta iniciativa involucra es extremadamente compleja, tomando en cuenta el volumen de los intercambios involucrados. De acuerdo con Anthony T. Bryan, los Estados Unidos, que comparten una frontera de 5.525 millas con Canadá y 1.989 con México, incorpora 3.4 millones de kilómetros cuadrados de zona con exclusividad económica. Cada año, de acuerdo con los datos que nos ofrece Bryan, 500 millones de personas entran legalmente a los EE.UU. En el 2001 se procesan alrededor de US\$ 1.35 trillones de importaciones y US\$ 1 trillón de valores exportados. En el año 2000 127 millones de carros, 11.6 millones de contenedores marítimos, 11.5 millones de camiones, 2.2 millones de vagones de tren, 829.000 aviones y 211,000 botes pasaron a través de los sistemas de inspección fronteriza de los EE.UU. Bryan Anthony T. and Stephen E. Flynn, "Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: U.S.-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability. Miami: North-South Center, Working Papers Series, No. 8, September, 2002 p. 3.

ritmo del flujo de las mercancías y servicios. El gobierno de Jamaica se ha visto compelido a invertir en un sistema de inspección de carga (VACIS) y maquinas de rayos X. También ha conformado un Cuerpo de Seguridad Portuaria, constituido por 1,762 oficiales, desplegados en 17 posiciones.

Careciendo de esos recursos, una de las soluciones inmediatas que otros países como la República Dominicana han dado a la Administración de Seguridad del Transporte de los Estados Unidos, ha sido la militarización de sus puertos.

Deportaciones: A finales de los 90, el servicio de inmigración de Estados Unidos había deportado alrededor de 5,524 criminales (80% de todos los repatriados) a la República Dominicana, en su mayoría convictos por delitos relacionados a narcóticos. Jamaica recibió unos 3,918 deportados por razones criminales (72% de todos los repatriados), mientras 1,414 fueron repatriados a Guyana en un período de cinco años. Estas cifras han ido en aumento. Las deportaciones masivas han preocupado particularmente a los gobiernos caribeños que asocian el incremento de la violencia y del tráfico de droga con redes articuladas a través de este flujo. La queja principal de los gobiernos, es que los sistemas judiciales y carcelarios de esos países no poseen las condiciones para procesar el nivel de casos que llegan, amen de que en su mayoría no han sido proveídos de la información adecuada para el manejo de los mismos²³.

Paradójicamente, las autoridades de la región no han logrado ejercer su soft power para negociar a un cambio en esta tendencia, aprovechando los acuerdos de extradición que EE.UU. ha firmado con sus gobiernos y que en la mayoría de los casos han satisfecho las expectativas norteamericanas²⁴. En junio del 2000, Trinidad-Tobago firmó un memorando de entendimiento para el retorno de criminales, basado en un sistema de notificación, identificación y retorno de los deportados y un acuerdo de

²³ En un informe elaborado por Margaret H. Taylor y Alexander Aleinikoff, a cargo del Diálogo Interamericano, los autores citan algunas de las repercusiones mas importantes para las sociedades del Caribe y para la relación con EE.UU.: 1) Obstáculos para la reinmersión de los deportados, debido a las dificultades burocráticas y las precariedades del sistema de procesamiento en esos países. 2) ausencia de lazos comunitarios, por haber pasado gran parte de sus vidas residiendo en EE.UU. 3) dificultades de las autoridades para monitorear recientes y potenciales reincidentes, debido a la falta de información en control de las autoridades receptoras, 4) aumento y sofisticación real y/o percibida de aumento de la criminalidad, asociada a las deportaciones. "Deportation of Criminal Aliens: A Geopolitical Perspective". Washington: Interamerican Dialogue, 1998.

²⁴ La República Dominicana ha extraditado a los EE.UU. 75 nacionales en el marco de los acuerdos bilaterales.

cooperación para la asistencia en el endurecimiento de la ley en materia de entrenamientos en interdicción aérea, marítima y terrestre como parte de los programas de contra narcóticos²⁵. Esta es una de las pocas cosas que se han logrado y no en todos los países.

Estados altamente conflictivos y descarrilados: Su existencia incrementa las posibilidades de emergencia de áreas de vulnerabilidad y la proliferación de actores antisistémicos. En el ámbito del gran Caribe, situaciones similares se observan en los casos de Venezuela, Colombia, Bolivia y Surinam. Dichos estados aparecen confrontados por sus ciudadanos en un ambiente de extrema violencia. Un reto planteado al liderazgo político y a las sociedades caribeñas consiste en desarrollar mecanismos regionales no militaristas de resolución de conflictos, legitimados por las sociedades afectadas, a fin de evitar los impasses que se producen cuando se imponen salidas de facto, como en el caso de la recién crisis haitiana. Hasta el momento ello ha probado ser extremadamente difícil de lograr, dada la ausencia de capacidades institucionales en el ámbito de la seguridad, esto se constata en el hecho que las agencias de concertación existentes como la Asociación de Estados del Caribe, Cariforum o CARICOM no constituyen aún un foro de diálogo y concertación de posiciones y políticas en materia de seguridad, defensa, estabilidad y gobernabilidad subregional.

Políticas migratorias restrictivas: Hasta el momento, solo México ha logrado un acuerdo medianamente favorable para regularizar el flujo de mano de obra hacia EE.UU., con la disposición de EE.UU. de flexibilizar las recientes medidas de control en la frontera que requieren un largo proceso de chequeo. Hay que ver como se compatibiliza esta flexibilización con el objetivo de reforzamiento de la frontera. Sin embargo, para el resto del Caribe, la cuestión migratoria sigue enfrentando conflictivamente los objetivos tanto de logro del comercio como de la deseada seguridad tanto para EE.UU. como para las sociedades que las producen y los estados. La apertura de las pequeñas economías de la región, que acompañan la implementación de iniciativas que como el CAFTA y el eventual FTA, no garantizan procesos de transferencia e inversiones para mejorar la calidad de la gran mayoría de ciudadanos en estos pequeños estados. En última instancia dichos procesos han

²⁵ Conferencia de prensa para la firma del Memorando de Entendimiento para criminales retornados. Puerto España, Trinidad-Tobago, Junio 12, 2000.

incentivado la expulsión de mano de obra mas que la que han reintegrado, incentivando la migración no regulada de indocumentados.

Violencia desmesurada y multisectorial: de carácter transnacional, delincuencia, asociada a la criminalidad consuetudinaria y como respuesta a ella, la estatal, lo que obliga a incorporar la dimensión de la seguridad humana como elemento cada vez más preponderante en las agendas impulsadas por las sociedades civiles caribeñas, en el nuevo contexto de la seguridad subregional. Ella intercepta las cuestiones de migraciones, tráfico de personas, abuso de derechos humanos, seguridad interna y violencia estatal, desdibujando la demarcación entre la seguridad interna y externa e impactando en los códigos de relaciones interestatales y potencializando los conflictos en la región, como lo indica el caso haitiano. Sin embargo, es cada vez más claro que el incremento de la criminalidad solo puede ser abordado con la implementación de mecanismos más eficientes y legitimados de enfrentamiento (instituciones policiales, sistemas de justicia, procesamiento) con un acercamiento integral (sistemas criminales), democrático (basado en la participación de la sociedad civil) y transparente (sistemas de rendimientos de cuenta a nivel parlamentario).

A estas preocupaciones que integran la agenda de seguridad caribeña hay que agregar otras tensiones que se vislumbran en el futuro mediato. Entre ellas, cambios políticos en Cuba, los cuales agregarían nuevas presiones en la región en los ámbitos migratorio y de control de drogas. La agudización de la situación social y política interna en Haití, agregando más presión al interior de la región, debido al éxodo de emigrantes hacia las costas norteamericanas, puertorriqueñas y dominicanas, de Bahamas y otros pequeños estados de la región que ya de hecho confrontan serias presiones demográficas. A nivel interno, la violencia permanece con focos concentrados de grupos de mercenarios armados. No hay signos claros de compromisos asumidos por los países vecinos.

En estos escenarios previstos, el deterioro de la imagen y capacidad de incidencia de la OEA, puesta a prueba con los múltiples y fallidos intentos de resolver la crisis haitiana, en la cual, la recién acordada Carta Democrática no tuvo incidencia alguna en el reestablecimiento de un orden democrático en ese país, abre serias dudas sobre su capacidad de establecer acuerdos y constituirse en una presencia con autoridad para disuadir a los gobiernos a cumplir compromisos asumidos en diferentes ámbitos.

CAPACIDAD DE MANIOBRA DE LOS PEQUEÑOS ESTADOS: LA RELACIÓN EE.UU.-CARICOM Y LA CRISIS HAITIANA

La interrogante sobre la capacidad que tienen los pequeños estados de la región de influir en el redimensionamiento del sistema internacional de seguridad y el papel que eventualmente jugarían dichos estados dependerá de los obstáculos internos que tendrán que vencer a fin de fortalecer su posición en el sistema internacional. A lo largo del trabajo hemos asumido que cualquier estado, por pequeño que sea posee algún potencial de incidencia en el sistema internacional, siempre y cuando sea capaz de aprovechar la estructura de oportunidades favorables, que en este momento descansan en el desarrollo de propuestas alternativas realizables, en las alianzas de poderes intermedios (México, Canadá, Brasil) con los países de la región y en los aspectos débiles e impugnables de la doctrina norteamericana hacia la región.

Un espacio de reflexión y planificación debe ser asignado a los escenarios futurista, cuyas dinámicas se están entretejiendo en estos momentos y que ofrecen un espacio de acción importante para las demás naciones de la región. Particularmente la incorporación de Cuba post Castro y la reconstrucción/conciliación de Haití.

En el caso de la crisis haitiana, el desarrollo de los eventos que involucraron de un escenario donde las principales tres tendencias confrontadas (gobierno, oposición política y rebeldes) demandaron y descansaron en la intervención externa, el soft power fue ejercido a través de la mediación de CARICOM.

En el caso de los países que componen la mancomunidad caribeña CARICOM –la única experiencia integracionista en la región– estos han tratado de consolidar su liderazgo frente a cuestiones que afectan a la subregión, proyectando un perfil pivotal vis-a-vis EE.UU. En ese proceso de diferenciación y consolidación aunque asumieron la lucha contra el terrorismo (para ganar el espacio global) externaron su crítica a la guerra de Irak. De la misma manera, para cerrar filas alrededor de valores asumidos globalmente (no intervención, respeto a los derechos humanos y al imperio de la ley) acogieron el mandato de la Corte Internacional de Justicia, de la cual son signatarios, en contraposición a los intereses norteamericanos.

Sin embargo, su fracaso y posterior aislamiento con la negativa a reconocer el nuevo gobierno haitiano²⁶, esta más asociado a la incapa-

²⁶ Lo que ha conducido a que EE.UU. cancelara dos de las más importantes reuniones programadas entre autoridades de este país y los líderes caribeños sobre criminalidad y terrorismo.

cidad de estos países de formular y aplicar una política de seguridad regional, conduciendo a que el desenlace de la crisis haitiana derivara en un escenario de mayor conflictividad, dada la crisis de legitimidad que enfrenta el nuevo gobierno y sus repercusiones para imponer el control interno y para encontrar aliados en la comunidad de vecinos.

Tratando quizás de minimizar el impacto de la confrontación con EE.UU., la estrategia asumida por la Comunidad ha sido la de diversificar sus relaciones con otras entidades integracionistas como MERCOSUR, la Unión Europea –definida por el Ministro de Relaciones Exteriores de Jamaica como una de los más importantes socios en el desarrollo– mientras Canadá y Asia se han perfilado como importantes socios comerciales (especialmente en el caso de la República de China) y también del desarrollo humano (con la asistencia de Japón), amén de la relación tradicional y por razones culturales y étnicas, con India.

CONCLUSIONES: POSIBILIDADES DE COORDINACIÓN E INCIDENCIA EN EL CARIBE

No cabe dudas que en el proceso de adaptación a los nuevos contextos y retos, los países de la región van aprendiendo a negociar posiciones. Parte de este *know how* tiene como referente importante procesos previos y concomitantes de negociaciones comerciales (Tulchin, 2004), lo que constituye un acervo importante en los procesos de lobbies y mecanismos de negociación, arbitraje, etc.

En estos momentos existe un interés latente de parte del liderazgo caribeño civil y gubernamental por promover iniciativas regionalistas al tiempo que diversifican sus potenciales asociados en otras regiones (principalmente Cono Sur, Europa y aún Asia). Gracias a ello, los pequeños estados del Caribe han logrado proyectar parte de su dominio en área de la diplomacia económica, maximizando su participación en el sistema internacional como un jugador más en los ámbitos de concertación y de cooperación funcional. Ellos han fungido como mediadores en algunos conflictos interregionales y han logrado elevar su perfil competitivo en escenarios de influencia de decisiones de seguridad como en el caso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, haciendo más relevante a la región y mejorando su capacidad de negociación.

La tendencia a ir conformando una voz se observa en la representación significativa de la región a través de 20 votos en la Asamblea General de Naciones Unidas, donde la República Dominicana empujó acti-

vamente su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, puesto que Guyana ha servido en dos ocasiones, al igual que Jamaica y Trinidad-Tobago. Los estados de CARICOM ha asumido activa y consistentemente su membresía, alguno de ellos por más de 17 años²⁷.

El hecho que parte del liderazgo político y gobernante de estos pequeños estados se sabe ser parte de una ecuación más intrincada de interdependencia²⁸ donde, si bien ellos encaran una gran vulnerabilidad, por otro lado, también son generadores de vulnerabilidades al sistema.

Otro factor que potencializa el fortalecimiento de esa capacidad negociadora tiene que ver con la emergencia de una sociedad civil más articulada en la región y también más integrada a los espacios políticos y estratégicos, contribuyendo a redimensionar los poderes fácticos²⁹.

Ahora bien, en un momento de creciente interdependencia y persistente asimetría, uno de los retos a encarar a nivel hemisférico y regional consiste en moverse desde un escenario de unilateralismo pragmático y de multilateralismo utilitario a uno de multilateralismo pragmático³⁰.

Para lograr este objetivo, es necesario el involucramiento de los diferentes actores estatales y no estatales, locales y transnacionales, para:

- 1) Aprovechar las capacidades existentes
- 2) Lograr el *enforcement* de los acuerdos establecidos
- 3) Priorizar áreas de acción, issues y escenarios

²⁷ Jacqueline Anne Braveboy-Wagner "The English-Speaking Caribbean States: a Triad of Foreign Policies" en Jeanne A.K. Hey (ed.) *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Colorado: Lynne Rienner, 2003, pp. 42-43.

²⁸ No hay que olvidar que actualmente EE.UU. depende en mas de un 60% del suplemento de petróleo y gas licuado proveniente de México, Costa Rica, Venezuela y Trinidad & Tobago.

²⁹ Este ha sido el caso sin lugar a dudas de lo que acontece en el ámbito de la gobernabilidad política, donde se observa que la mayor incidencia de la sociedad civil en los procesos de transparencia electoral y reforma política, también en el involucramiento reciente en el diseño de políticas de seguridad y defensa.

³⁰ Básicamente existe en la actualidad una confrontación entre paradigmas o modelos de hacer las cosas, por momentos abierta y por momentos velada, que están dificultando las posibilidades de acuerdo y las posibilidades objetivas de hacer que esos acuerdos, una vez logrados, sean operacionalizables. En no pocos casos, las limitaciones no solo residen en las capacidades regionales para crear consensos, sino muy concretamente, a los niveles locales. Reside en la reticencia de los ejércitos a reformar practicas absolutistas y represivas, de los gobiernos a implementar mecanismos de enforzamiento de la ley.

Partiendo de las premisas siguientes:

- a) Entendiendo que no podemos descartar las prácticas vigentes de seguridad dado que a partir de ellas es como opera el sistema en este momento, tampoco resulta conveniente descartar de manera absoluta las nuevas definiciones de seguridad porque no sean realizables, dado que ellas son deseables. Por tanto, hay que tratar de hacer factible algunos de los cambios en las practicas de seguridad.
- b) El modelo militarista de seguridad es excluyente, pero un aspecto positivo es el haber logrado un sistema o estructura de interoperabilidad que constituye un referente importante para la articulación de actores, instancias y proyectos.

Se plantean una serie de retos:

Si aceptamos que ninguno de los acercamientos es adecuados, habría que preguntarse:

- a) Por qué razón los Estados no han aceptado;
- b) Desde el acercamiento más complejo (multidimensional), cuáles son las cuestiones más importantes desde los intereses de los pueblos/sociedades;
- c) Cómo crear incentivos para los estados, para que estos acepten elementos de una visión más amplia,

Es necesario *identificar*: a) problemáticas, b) acuerdos, c) actores, d) zonas geográficas y e) Estados.

La meta, sería identificar puntos de interés potenciales de cooperación que sean:

- 1° Comunes a los cinco factores y compartidos con los actores críticos estatales y no estatales
- 2° Bien definidos
- 3° Factibles de realizar
- 4° Priorizables.

Por ej.: Si se considera en la región una problemática de seguridad prioritaria el tema de tráfico humano, habría que determinar: Cuáles son los países más afectados y las regiones y organismos multilaterales involucrados; acuerdos que abordan el tema y qué incentivos podrían crearse para ayudar a los estados y los pueblos a encarar el problema.

Identificar áreas colaterales que siendo sujeto en si misma de seguridad, actúan como catalizadores o potenciadores de inseguridad: por Ej. corrupción.

En este caso habría que identificar una dimensión del problema que tiene que ver directamente con la seguridad, en el ejemplo que mencionamos de la inseguridad en los puertos debido a la corrupción de los oficiales encargados, el estado dominicano considero la sustitución de éstos por oficiales de mayor jerarquía (con mejores salarios y condiciones laborales) para asumir esa responsabilidad.

Otros temas colaterales podrían considerarse a la cuestión de gobernabilidad, derechos humanos (el aspecto que tiene que ver con seguridad humana).

Identificar el elemento que interconecta lo local con lo regional, lo interdoméstico.

Implementar incentivos a los estados y sectores críticos (fuerzas de seguridad) al interior de estos, que derive en incentivos para la cooperación regional para hacer de lo regional una distinción intelectual y operacional que podría estar en el portafolio de los ministros de defensa.

Tres arenas de conexión conceptual y pragmática de los asuntos serían:

- a) *Ámbito* de generación de ideas, fomento a la investigación,
- b) *Implementación*, a través del diseño de las políticas, y
- c) *Espacios de diálogos*, antes, durante y post aplicación de las políticas para construir consensos multisectoriales a niveles internos y subregionales. En el supuesto de que una política común no impuesta por los gobiernos va a ser más efectiva.

Identificar problemas y/o áreas de interés y crear un nuevo consenso sobre ese problema a sabiendas de que un solo actor no puede lograr la resolución de los problemas. En ese sentido, sugerimos por lo menos cuatro áreas de interés común a los poderes pequeños, intermedios y hegemónicos:

Gobernabilidad regional: en lo atinente al fortalecimiento de los sistemas de justicia en el Caribe, enfrentamiento criminalidad organizada y corrupción como factores que socavan la gobernabilidad democrática.

Revitalización y consolidación de los liderazgos regionales y subregionales: Especialmente de carácter más universalista, con visión regional y acercamientos más integrales, que asuman las dinámicas tangenciales a la seguridad, sin confundirlas con las prioridades que deben ser encaradas (Vg. temas de pobreza, desigualdad social, crisis de representación, vulnerabilidades económicas).

Consolidación de alianzas intrarregionales: tipo Canadá-México-Caribe-Centroamérica, confiriéndole una perspectiva pivotal en áreas específicas de dominio o donde posean los recursos y know how extrapolables al campo de la seguridad, bajo una lógica de costo-beneficio y de ventaja comparativa.

Reformas institucionales: especialmente relacionadas a las instancias de seguimiento y al cumplimiento de compromisos asumidos en las cumbres, usando las experiencias exitosas (CICAD, CICTE) que vinculen aspectos críticos como los déficit democráticos en las diferentes subregiones.

Solo así consideramos será posible, acogiendo la propuesta de Joseph S. Tulchin, potencializar las oportunidades de los pequeños estados del Caribe para identificar y elevar sus capacidades negociadoras, poniendo en plena práctica su soft power.

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

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

MÉXICO: SUS DESAFÍOS INTERNOS

Con el nuevo gobierno de Vicente Fox, a partir de diciembre del año 2000, se superó la larga etapa de autoritarismo dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien gobernó México de 1929 al 2000. En relación con Estados Unidos, la relacional bi-nacional es cíclica, teniendo etapas de gran cooperación y otras de conflicto, compleja y multi-temática, pues prácticamente todos los asuntos de las agendas de política interna de ambos países tienen efectos en el vecino. Los dos países son intensamente nacionalistas y orgullosos de su identidad, y en ambos se tienen percepciones de desconfianza, de una relación *suma cero* donde la buena relación se ve afectada por los intereses. En México se ve a Estados Unidos como una super-potencia que quiere poseer y expandir su dominio a todo México, a lo que hay que ponerle una barrera anti-imperial. Para eso es el nacionalismo mexicano, arraigado en la población, las elites políticas, los empresarios, los militares, los académicos y la prensa. En Estados Unidos se ve a México como incapaz de superar problemas crónicos de pobreza, corrupción, empleo, etcétera.

Con el cambio de gobierno, México transita a la democracia, pero ello no significa la superación de todos los problemas del país, muchos de los cuáles se le atribuyen a Estados Unidos. Este es sin duda el éxito más notable logrado por la elite política mexicana: atribuir a otros las responsabilidades por las incapacidades y deficiencias propias y que la población lo crea. Por ello, muchas reformas no se dan porque se piensa en la ambición de los inversionistas foráneos: está paralizada la reforma energética, la fiscal, la eléctrica, etcétera. En el nivel político, la democracia es débil y presenta muchas fisuras: el conflicto de Chiapas está "congelado" en su solución, lo que implica que no se vea salida para el pro-

blema para la representación de las comunidades indígenas; la reforma del Estado no se ha dado en el nivel de la seguridad, defensa y política exterior; el Congreso por un lado es débil, no tiene capacidades de control del poder ejecutivo ni atribuciones de vigilancia de políticas públicas, pero por otro lado es fuerte, tiene capacidad de veto total al presidente. Los gobernadores de los 32 estados cada vez son más autónomos y, al igual que el Congreso, tienen gran capacidad de veto.

El gobierno de Fox por lo anterior está paralizado. La economía no sucumbe, entre otras cosas porque tiene mecanismos de "flotación" automáticos, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el flujo de remesas de los mexicanos que viven en Estados Unidos (que superan los 10 mil millones de dólares anuales) y las ventas de petróleo (beneficiadas por la crisis internacional después del 11 de septiembre), pero tampoco tiene capacidad de incrementar el crecimiento del PIB, pues se necesitan las reformas fiscal, energética y eléctrica. Si al presidente se le ocurriera la idea de vender activos de la empresa más grande de América Latina, PEMEX, seguramente tendría que renunciar inmediatamente, la opinión pública la prensa y el Congreso lo derrumbarían por intentar "vender" el país (como le sucedió al presidente Sánchez de Lozada en Bolivia). El Congreso, renovado a partir del 1 de septiembre de 2003, está configurado de tal manera que no se puedan tomar decisiones sin que sean vetadas: está controlado por tres partidos políticos, con mayoría del anterior partido dominante PRI, seguido por el partido del presidente, Acción Nacional (PAN), y en tercer lugar por la izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entre el PRI y el PRD hay una estrecha alianza nacionalista, por esto no se puedan modificar los "principios de la política exterior" de no intervención, respeto a la soberanía de los Estados, privilegio del derecho internacional para la solución de diferendos, etcétera. Esto también explica la posición mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU durante el 2002 y 2003, como se verá más adelante. El presidente Fox administra el Estado pero no conduce al país a los objetivos que originalmente se trazó en su campaña electoral de cambio en el año 2000.

Comparado con otros países de América Latina, en México hay una gobernabilidad de "sobreviviencia" para que no haya crisis, pero no hay capacidad de encontrar fórmulas de consenso para implementar las urgentes reformas para modernizar la economía y el Estado. Por ello, Fox gobierna con una legislación del pasado (Constitución de 1917), con una elite política del pasado, con principios apropiados para el si-

glo XX, pero des-adaptados para el XXI, como los de política exterior. La balanza política no puede dar un viraje ni a la "izquierda" ni a la "derecha", por lo que las relaciones con Estados Unidos se mueven en ese estrecho marco de la cooperación, condicionadas por fuerzas nacionalistas, y muchas veces determinando la relación las situaciones de conflicto por encima de las de cooperación positiva. La opinión pública sobredimensiona los conflictos en la relación con Estados Unidos, y no le pone atención a la agenda positiva que existe entre los dos países, que también es muy amplia. Analizar estas dos agendas, la positiva y la negativa es el propósito de este análisis.

CINCO MITOS EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 2000-2003

En las relaciones México-Estados Unidos hay dos agendas, la de conflicto y la de cooperación. Ambas son importantes y las dos determinan la dinámica zig-zag de la relación de dos vecinos cuyas asimetrías son inmensas, sobre todo en indicadores de poder nacional. En los últimos diez años, desde la firma y entrada en vigor del TLCAN (1993-1994), se pensaba que una relación intensa por ser frontera pero muy distante en lo político, iba a mejorar de la noche a la mañana producto de la intensificación espectacular del comercio bi-nacional. Este es el primer mito. El segundo correspondía a la naturaleza del régimen político autoritario mexicano (1929-2000), pues se pensaba que con el solo cambio de partido en el gobierno, automáticamente iba a mejorar la relación México-Estados Unidos sólo porque el presidente nuevo, Vicente Fox, proviene de un partido de centro-derecha, Acción Nacional (PAN), y sus antecedentes laborales se remontaban a la gerencia en México de una corporación transnacional, la Coca Cola. Este argumento simplista tenía otro detrás de él, que como el régimen político mexicano está fuertemente centralizado, el presidente con sus decisiones podía cambiar el rumbo estratégico de las políticas, sobre todo la exterior, la de defensa y la de seguridad. El tercer mito deviene de la nueva agenda de la relación México-Estados Unidos. George W. Bush declaró al inicio de su mandato en enero de 2001, con una gran molestia canadiense mediante, que la relación más importante de Estados Unidos era con México. Rompiendo las tradiciones de la política estadounidense, de que el primer mandatario extranjero en tener una reunión bilateral siempre era el canadiense, Bush se reunió con Vicente Fox en

febrero de 2001 en el rancho San Cristóbal, Guanajuato, fue su primer viaje al exterior y elevó las expectativas de los mexicanos sobre esa espectacular relación positiva a nivel presidencial. La agenda de esa reunión fue: migración, cooperación antinarcoóticos, el tema del ambiente en la frontera, por la escasez de agua, y continuaron mostrándose diferencias en dos asuntos: la relación con Cuba, y las negociaciones del ALCA, pues para México, si ya se tiene el TLCAN, para que se necesita el ALCA, si se le van a abrir mercados a otros países que pueden ser competencia para los productos mexicanos. El cuarto mito es creer que solo con la buena relación personal presidencial, los problemas están superados. México creyó que podía plantear a Estados Unidos la “enchilada completa” migratoria, a esto se le denomina el “sueño de Castañeda”. Los que conocen el sistema político de Estados Unidos y la forma como se diseñan las leyes en el Congreso, sabían que era imposible lograr un acuerdo migratorio integral como lo sostuvo el canciller Castañeda, secundado por el presidente Fox. El Congreso de Estados Unidos, antes y después del 11 de septiembre, era y es profundamente nacionalista, y el cambio de leyes de migración es un proceso lento, complejo y difícil de cabildeo (cosa que México no hizo). Además, hay que tener en cuenta que de los 280 millones de habitantes que tiene Estados Unidos, 33 millones son nacidos en el extranjero, y entre ellos hay de 10 a 12 millones de mexicanos, de los cuáles son indocumentados entre 3 y 4 millones, siendo los mexicanos la más grande comunidad de extranjeros en Estados Unidos. El quinto mito le corresponde a las percepciones equivocadas de los estadounidenses. Pensaron que con el cambio de gobierno en México el nacionalismo había sido acorralado de muerte y que la doctrina de principios de política exterior iba a sucumbir. Se pensaba en una mutación pragmática a favor de la globalización. En Estados Unidos no captaron que el Congreso mexicano es también profundamente nacionalista, y que no iba a ceder fácilmente en el cambio de política exterior y en política económica. Esto fue evidente después del 11 de septiembre.

Esta excelente relación bilateral sólo fue vigente de diciembre de 2000 a septiembre de 2001, estuvo basada en mitos que se desplomaron, tuvo su clímax entre el 4 y el 6 de septiembre de 2001, en la visita de Estado del presidente Fox a Washington. Se firmaron gran cantidad de convenios bi-nacionales y se pensaba, ilusamente por los mexicanos, que se podía dar el anuncio espectacular: es tan buena la relación bi-nacional que sí se puede alcanzar el gran acuerdo migratorio que Fox insistía como el eje central de su política bi-nacional. Sin embargo,

el anticlímax de la relación apareció antes del 11 de septiembre, con un inusitado anuncio: el 7 de septiembre, ante el pleno de la Organización de Estados Americanos (OEA), el presidente Fox declara el retiro mexicano del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Lo insólito de la audaz decisión mexicana está por todos lados: si es tan buena la relación, para que México introduce un “postre amargo”, pues ni en el momento cúspide del nacionalismo mexicano tercermundista durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), se retiró México del TIAR, ¿por qué lo hacía ahora Fox? Una explicación simplista es: para tener un dulce que dar a los nacionalistas, y no regresar a decirle al Congreso y la opinión pública que en el viaje presidencial todo había sido servido al gusto de los anfitriones. Otra explicación mostraría los conflictos de posiciones al interior de la elite de defensa, política exterior y seguridad, donde no se desea “ceder” fácilmente ante Estados Unidos, y esa elite en septiembre de 2001, estaba intacta. Otra es para decirle a los vecinos, “también tengo agenda propia y déjame hacer mi juego”. Esto para no mostrar a un México entregado a Estados Unidos ante la comunidad internacional por el cambio de gobierno. Cualquiera que sea la explicación, las fisuras se abrieron antes de los atentados del 11 de septiembre.

LA SEGURIDAD BI-NACIONAL DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

a. La primera respuesta: cooperación incondicional: 11 de septiembre-diciembre 2001

Súbitamente, los atentados del 11 de septiembre introducen como prioridad el tema del terrorismo en la agenda bi-lateral y la cooperación para su combate es la prioridad absoluta. La primera fisura fue la “lenta” reacción de solidaridad de México. Se menciona que el presidente Fox tardó en expresar su apoyo. Esta percepción de la prensa de Estados Unidos es falsa. El presidente tardó en hacer declaraciones, pero el gobierno de México reaccionó inmediatamente con los recursos a su alcance. Se desplegó inmediatamente un plan militar de protección de las plataformas petroleras en la Sonda de Campeche por la Armada de México; se protegieron todas las instalaciones estratégicas mexicanas, principalmente las energéticas, con prioridad en la fronte-

ra; se colaboró en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo, y se ayudó a proteger la frontera, respondiendo a los requerimientos de control de tránsito de personas y bienes. Extraoficialmente se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, etcétera). Por ejemplo, uno de los programas de cooperación que se implementaron casi inmediatamente son los programas de entrenamiento de personal de seguridad de aeropuertos y fronteras de México por el FBI. Todas las corporaciones de seguridad pública, migración, procuración de justicia e inteligencia de México han participado. Al mismo tiempo lo mismo se dio entre México y Guatemala, por considerarse la parte más vulnerable de las fronteras mexicanas, para ayudar a que por la frontera sur de México no intentara ingresar o transitar por el país alguna célula terrorista. Otra esfera de la cooperación se dio durante la “crisis del Ántrax” entre septiembre y diciembre del 2001, pues se temía un atentado en instalaciones del gobierno de Estados Unidos (embajada y consulados) y hacia ciudadanos y empresas de ese país en territorio mexicano. Por otro lado, en la política multilateral en la ONU, entre septiembre y diciembre de 2001, México respaldó diplomáticamente el esfuerzo multinacional encabezado por Estados Unidos en Afganistán, reconociendo el derecho de “legítima defensa” de Estados Unidos.

b. *Los dos niveles de la seguridad en la relación bi-lateral*

Tras los atentados del 11 de septiembre, en Estados Unidos se produjo una reforma total del sistema de seguridad nacional para combatir la amenaza terrorista. Dos son los ejes de esta revolución doctrinaria: la defensa de la patria (Homeland Security) y la doctrina de acción preventiva (Preemptive Action). Ambas están íntimamente vinculadas, sin embargo, la primera tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos, e implica una reordenación burocrática total, y la segunda se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera. Para colaborar en la protección del Homeland de Estados Unidos, la participación de México y Canadá es vital. Para la segunda, se vincula a la cooperación de todos los países del mundo mediante actividades que inician en el Consejo de Seguridad de la ONU. México y Canadá, ante estas necesidades de seguridad de Estados Unidos, participan muy

intensamente en la cooperación para el Homeland. Con Canadá, en diciembre de 2001 se firmaron los acuerdos de “Fronteras inteligentes”, que consta de 30 puntos. Con México, la firma de los acuerdos de Fronteras Inteligentes se dio en marzo de 2002, y contempla 22 puntos (Ver cuadro 2) este compromiso es firmado por los cancilleres Colin Powell y Jorge Castañeda. Estos acuerdos sellan la cooperación contra el terrorismo, y hacen que la participación de todo el sistema de seguridad nacional de México sea muy intensa en apoyo a la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es la parte “cooperativa” de la relación bi-lateral, a la que muy pocas veces los análisis ponen atención. Además, ésta es la cooperación contra el terrorismo “real”, la que verdaderamente vale: la implementan por la parte estadounidense el Department of Homeland Security, y sus dependencias, además el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado, y todo el sistema de inteligencia vinculado a la cooperación con México: CIA, DIA, DEA, migración, etcétera. En la parte mexicana la ejecutan principalmente tres dependencias federales: la Secretaría de Gobernación –principalmente el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal servicio de inteligencia de México–, la Procuraduría General de la República y las dos secretarías de estado militares: Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En ambos países tienen también participación activa los gobiernos estatales, principalmente los ubicados en la frontera, y los cuerpos de seguridad pública, en el caso mexicano la Policía Federal Preventiva (PFP). Otro nivel de gran cooperación en la política de seguridad binacional es la guerra al narcotráfico. Las evaluaciones hechas en ambos países destacan que la guerra a los grandes carteles del narcotráfico registra grandes avances y que el esfuerzo mexicano realizado durante el gobierno de Fox es muy importante y positivo. En ésta guerra la colaboración entre las fuerzas armadas de ambos países es muy intensa.

La parte conflictiva en la relación bi-lateral se dio por la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, de enero de 2002 a diciembre de 2003. México tuvo más acercamientos con Francia, Rusia, China y Chile en el Consejo de Seguridad, que con Estados Unidos y Gran Bretaña, principalmente en lo que respecta a la política para derrocar a Saddam Hussein en Irak. Para México, las pruebas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak no eran suficientes, por lo que no se podía avalar por la ONU el esfuerzo militar. Ello llevó a notables fricciones que fueron incrementándose duran-

te el año 2003. La política mexicana ante la ONU se convirtió en un instrumento de política interna por el presidente Fox, para mejorar su imagen ante la población, durante el período enero-julio del 2003, pues se preveía un escenario electoral difícil en las elecciones congresionales de medio término. Nada mejor que alimentar el sentimiento anti-USA para apuntalar la imagen presidencial. Otros elementos de fricción fueron las posiciones en el seno de la OEA de cara a la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, que se celebró los días 27 y 28 de octubre de 2003, donde México respaldó la concepción de seguridad “amplia y multidimensional” de la seguridad hemisférica, mientras que Estados Unidos fue favorable a una concepción más limitada, otorgándole prioridad a la guerra al terrorismo. Finalmente esta diferencia no provocó mayores conflictos entre ambos países. Otro elemento que está causando tensiones en la relación bilateral es el de la pena de muerte. Debido a que en México no se aplica la pena capital, y se reclama que a gran cantidad de mexicanos condenados se les revise las penas.

También continúa abierto un conflicto que muchos analistas consideran de “seguridad nacional” para los dos países, por el manejo de las cuencas acuíferas en la frontera. La razón de este conflicto es el calentamiento global, que ha provocado grandes sequías desde inicios de los años noventa, bajando el nivel de agua disponible en los ríos mexicanos, lo que impide a México pagar la “cuota” de agua para los agricultores de Texas, según está estipulado en el acuerdo bilateral firmado en 1944.

Cuadro 1

GUERRA AL TERRORISMO Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS COOPERACIÓN Y CONFLICTO

Posición de Estados Unidos	Posición de México
<p>1) Homeland Security Agencias: Dept. of Homeland Security Dept. of Justice. FBI, CIA, DEA, DIA Gobiernos de estados, Sur. Asegurar fronteras. Guardia Nacional, Coast Guard, INS, Aduanas.</p>	<p>1) Apoyo Total Secretaría de Gobernación. PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, CISEN, Gobiernos de estados, Norte. Cooperación para asegurar fronteras Fuerzas militares, policíacas y PFP .</p>
<p>2) Preemptive Action Dept. of Defense Dept. of State.</p>	<p>2) No Apoyo México no tiene fuerzas en el extranjero. Conflicto con SRE en el foro ONU.</p>
<p>3) Seguridad Hemisférica Dept. of State, Foro OEA Coincidencia en el respaldo a las convenciones: CICAD, CICTE Fortalecer el TIAR y la JID Redefinir la relación JID-OEA, Cuestionamiento al TIAR.</p>	<p>3) No Coincidencia de Posiciones SRE, Foro OEA. No conflicto, no cooperación. Trabajo conjunto a nivel convenciones.</p>
<p>4) Guerra a las drogas Cooperación total, nivel Dept. de Justicia Cooperación fuerzas armadas.</p>	<p>Guerra a las drogas. Cooperación total PGR y CENDRO, fuerzas armadas.</p>
Temas de "seguridad" sociales, ambientales, comerciales	
<p>4) Migración. Diferendos en la posibilidad de compromisos de "alcance parcial y local".</p>	<p>4) Búsqueda infructuosa de acuerdo global.</p>
<p>5) Agua en la frontera Diferencias en la percepción del conflicto y su solución. Mecanismo de solución: Negociaciones por temporada de lluvia.</p>	<p>5) Agua en la frontera Diferendos. Imposibilidad de pago de deuda de su agua. Coincidencia en que la negociación es la salida.</p>
<p>6) Comercio, a veces se vincula a la segu- ridad. Búsqueda del ALCA, reducción de la importan cia del TLCAN. Coincidencia en que la seguridad en la frontera no debe obstaculizar el comercio.</p>	<p>6) Percepción contradictoria del TLCAN. A veces se cuestiona y a veces se le reivindica. Coincidencia en fortalecer la seguridad del comercio.</p>

Fuente: Elaboración propia: Raúl Benítez Manaut.

Cuadro 2

PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS ACUERDOS SOBRE FRONTERAS INTELIGENTES:
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
<p>Seguridad de la Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación de largo plazo. 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. 3. Protección de la Infraestructura. 4. Armonización de los puntos de entrada a puertos. 5. Exhibición de proyectos. 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo. 7. Financiamiento de proyectos fronterizos. 	<p>Seguridad de la Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. Sistemas de transportación inteligentes. 21. Protección de la infraestructura crítica. 22. Seguridad en transportación aérea. 23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia. 24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas. 25. Integración de servicios de inteligencia. 26. Huellas digitales en puntos migratorios. 27. Movimiento de deportados. 28. Legislación anti-terrorist. 29. Congelamientos de activos de terroristas. 30. Entrenamiento y simulacros conjuntos.
<p>Seguridad en el Flujo de Personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación previamente revisada. 9. Información avanzada sobre pasajeros. 10. Viajes de negocios por el TLCAN. 11. Fronteras seguras y disuasión de "polleros". 12. Consulta respecto a la política de expedición de visas. 13. Entrenamiento conjunto. 14. Bases de datos conjuntas. 15. Revisión de personas provenientes de terceros países. 	<p>Seguridad en el Flujo de Personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificadores biométricos. 2. Tarjetas de residencia permanente. 3. Sistema único de inspección alternativa. 4. Procesamiento de refugiados y asilados. 5. Manejo de refugiados y asilados. 6. Coordinación de políticas de visas. 7. Previa revisión en transportación aérea. 8. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros. 9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros. 10. Vigilancia de terminales de ferry. 11. Bases de datos sobre inmigración compatibles. 12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen. 13. Cooperación internacional.

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México	Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
Seguridad en el Flujo de Bienes	Seguridad en el Flujo de Bienes
16. Cooperación entre los sectores privado y público. 17. Intercambio electrónico de información. 18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes. 19. Cooperación tecnológica. 20. Seguridad en redes ferroviarias. 21. Combate al fraude. 22. Intercepción de contrabando.	14. Armonización de procesos comerciales. 15. Revisión fuera del área fronteriza. 16. Provisión conjunta de servicios. 17. Datos sobre clientes. 18. Consideración de contenedores en puertos marítimos. 19. Mejoramiento de la infraestructura.

* La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos. Fuente: Cuadro elaborado por David A. Shirk en "NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

4. CONCLUSIONES

México es un país clave en la guerra al terrorismo, pues apoya incondicionalmente el Homeland Security de Estados Unidos, pero no está de acuerdo con la estrategia de Preemptive Action desplegada como sustituto del multilateralismo diplomático para contener las amenazas terroristas. En otras palabras, la cooperación mexicana es vital, y se da muy intensamente, pero no en todas las dimensiones de la política global de Estados Unidos de combate al terrorismo. En éste sentido, la cooperación se da en todos los niveles de la llamada "seguridad nacional" de México, que para la guerra contra las drogas se ha vuelto un tema de acción binacional, además de los despliegues de las fuerzas armadas mexicanas. Los dos momentos decisivos fueron después de los atentados del 11 de septiembre, cuando todo el despliegue militar de México: ejército, armada y fuerza aérea se puso en alerta máxima, colaborando con la seguridad de las fronteras de Estados Unidos, y después, durante los meses de marzo y abril de 2003, con la operación "Centinela", reforzando militarmente la frontera norte, el espacio aéreo y el naval, colaborando una vez más con Estados Unidos.

Las posiciones de conflicto provienen de dos orígenes: los conflictos previos al 11 de septiembre, y que continúan estando presentes, y el rechazo al "Preemptive Action", que responde en gran medida a la búsqueda de estar en sintonía con los principios de la política exterior de México y con la opinión pública y de las élites nacionalistas que dominan el Congreso (PRI y PRD). El respaldo a Estados Unidos hubiera tenido un muy alto costo político para el Presidente Vicente Fox en política interna. En éste sentido, el gobierno mexicano le dio prioridad a su política interna, satisfaciendo el ánimo "anti-imperialista", más que a buscar buenas relaciones con Estados Unidos.

Finalmente, como perspectiva, debido a que la relación con el gobierno de Estados Unidos durante los mandatos de George W. Bush y Vicente Fox, han tenido notables zig-zags, es de esperar una mejoría en las relaciones bi-nacionales, en parte porque Fox ya no tendrá que enfrentar otra elección legislativa, y en parte porque las modificaciones de política exterior se dirigen a modificar el eje de la relación, de la diplomacia multilateral, evitar las áreas donde hay conflictos, hacia el comercio, donde hay más convergencias. A ello hay que agregar que el fin del mandato de dos años de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en enero de 2004, será aprovechado para reducir el margen de enfrentamiento entre ambos países en ese foro.

ACRÓNIMOS

ALCA: Área de Libre Comercio de Las Américas

CENDRO: Centro para el Control de Drogas (organismo de inteligencia de la PGR)

CIA: Central Intelligence Agency

CICAD: Convención Interamericana contra las Adicciones

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

CICTE: Convención Interamericana contra el Terrorismo

DEA: Drugs Enforcement Administration

DIA: Defense Intelligence Agency

FBI: Federal Bureau of Investigation

INM: Instituto Nacional de Migración

INS: Immigration and Naturalization Service

JID: Junta Interamericana de Defensa

OEA: Organización de Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PFP: Policía Federal Preventiva

PGR: Procuraduría General de la República

SEDENA: Secretaría de Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región: el caso de Bolivia

ANTONIO ARANÍBAR

LA SITUACIÓN GENERAL DEL PAÍS

Bolivia acaba de sortear, en el plano político, una aguda crisis de gobernabilidad. Como se sabe, el 17 de Octubre de 2003 se produjo la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, dando lugar a la sucesión constitucional encarnada en la persona del hasta entonces Vicepresidente Carlos D. Mesa Gisbert. De ese modo y contra buena parte de los pronósticos de observadores, analistas y actores políticos y sociales e, incluso, contra el criterio y la posición de la Embajada de Estados Unidos de Norteamérica¹, el derrumbe de la presidencia de Sánchez de Lozada fue seguido por una impecable solución institucional y democrática prevista por la Constitución boliviana.

Esta, para algunos, sorprendente muestra de madurez democrática de los actores políticos y sociales del proceso que viene viviendo el país no es, empero, algo que no resultara previsible y, sobre todo, posible y deseable. No en vano el país, sus actores y sus instituciones, han estado construyendo, con avances y retrocesos, una germinal cultura democrática y un difícil pero creciente camino de apego al estado de derecho en los más de 21 años que separan este tiempo de aquel en que se derrotó al ciclo dictatorial un 10 de octubre de 1982.

¹ Existe, en efecto, la evidencia de que el Embajador David Grenlee visitó en su domicilio, la noche del 16 de octubre de 2003, al entonces Vicepresidente de Bolivia Carlos Mesa, para advertirle que no soñara con contar con el apoyo estadounidense en caso de promoverse la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada. La actitud de firmeza y dignidad del Vicepresidente en su respuesta se objetivó, más allá de toda duda, en su conducta posterior a este acto de presión indebida. Antes que a propiciar otra solución que no fuera la constitucional es claro, a la luz del comportamiento del propio Embajador casi inmediatamente después de producido el juramento en el cargo del nuevo Presidente boliviano, que lo que pretendía con su actitud era presionar para evitar lo que a esas alturas era ya inevitable: la renuncia de Sánchez de Lozada como único camino para sortear el riesgo de una ruptura del orden institucional democrático.

Tampoco era imprevisible el derrumbe del gobierno de Sánchez de Lozada y con él de la clase política tradicional, en la medida en que toda ella –a la cabeza del ex presidente– se había mostrado insensible ante las evidencias de la realidad crítica del país e incapaz de asumir los retos y dar las respuestas adecuadas a ella. En efecto, más allá del debate teórico o ideológico acerca de si la actual es una “crisis de gobierno”, una “crisis de estado” o una “crisis nacional general” lo menos que cabía admitir, para actuar en consecuencia, era que el país se encontraba en una situación de “inflexión” en los campos económico y político².

¿QUÉ SE ENTIENDE POR ELLO?

En el plano económico: Que las reformas económicas emprendidas desde 1985 (Decreto Supremo 21060 de agosto de ese año) con el sello de la ortodoxia neo-liberal dieron al país estabilidad macroeconómica pero muy escaso crecimiento. Consagraron y ampliaron las brechas de la inequidad social así como profundizaron la exclusión de amplias mayorías sociales, regionales y étnico-culturales. En suma, produjeron un crecimiento excluyente o un “desarrollo empobrecedor” que agudizó la confrontación social y generó vigorosos movimientos sociales con virtualidades para la renovación de la política pero a la vez con fuerte potencialidad disruptiva.

En el plano político: la existencia de una profunda crisis de representatividad que aísla cada vez más a los partidos y al Parlamento de la sociedad. La debilidad del Estado y la impotencia de la política son patéticas. El clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo subsistentes como normas del comportamiento político partidario ahogan toda noción y práctica de una genuina ética del servicio público. La corrupción corroe casi todos los engranajes de la acción política y del ejercicio del poder; se convierte, por tanto, no sólo en un problema de moral pública sino de intolerable costo económico. La sociedad descrece cada vez más de la política y de los políticos. De la pasiva resignación pasa a la indignada protesta y constituye “una ciudadanía desapegada de la clase política pero no de la vida pública”.

² Corresponde al “Informe de Desarrollo Humano 2002”, producido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ampliamente sustentado desde el punto de vista empírico y analítico, el mérito de haber formulado esta caracterización.

A la luz de estas caracterizaciones es como se entienden la llamada "guerra del agua" en Cochabamba en abril del 2000; los estallidos aymaras de Achacachi en Septiembre y Octubre del 2000; el mayoritario pero disperso voto a favor de los, para ese momento, "outsiders" bolivianos –Evo Morales, Manfred Reyes Villa y Felipe Quispe– en las elecciones de Junio del 2002; los sucesos que a manera de terremoto político conmovieron la sede de gobierno y crearon un vacío de poder los días 12 y 13 de febrero del 2003 y, finalmente, la prolongada y multiforme confrontación, en pueblos rurales y en ciudades del occidente boliviano, con increíble saldo de muertos y heridos que dieron lugar al cambio de gobierno, el pasado 17 de octubre de 2003.

Así pues, ambas esferas, la económico-social y la política, con sus imposibilidades y distorsiones que confluían en el tiempo y se potenciaban mutuamente en su interacción ponían en cuestión la consolidación de la democracia. De allí el momento de inflexión que vivía el país: o se cambiaba de rumbo en ambas esferas o la democracia corría el riesgo de su inviabilización. "La inflexión hace insostenible la idea de una continuidad sin cambio", era el mensaje esencial que del análisis de la economía y la política bolivianas recogía el referido informe del PNUD.

Pues bien, ese cambio de rumbo es el que permite avizorar la situación actual. Una de las posibles lecturas –y la más plausible a nuestro juicio– de los resultados del cambio de gobierno producido en Bolivia es precisamente esa. Frente a quienes –desde fundamentalismos étnicos o regionales, anti-neoliberales o anti-cocaleros– piensan y actúan, o están tentados de hacerlo, para que el gobierno de Carlos Mesa sea el último de la democracia boliviana y caiga junto a ella, es posible entender, por el contrario, que dicho gobierno marca el comienzo de una "transición histórica" hacia la solución de la crisis que en lo económico, político, social y ético ha caracterizado la situación boliviana hasta el presente.

Para ello, resultará obviamente esencial el posicionamiento y la acción concreta del nuevo gobierno por una parte, de la ciudadanía y los movimientos sociales por la otra y de los llamados "poderes fácticos" que actúan en la realidad boliviana, uno de los cuales –la embajada norteamericana– resulta particularmente relevante.

El gobierno parece haberlo comprendido con toda claridad. No de otro modo se explica, primero, la definición que –recogiendo los planteamientos esenciales de la movilización social– hiciera, la noche misma de su investidura presidencial, el presidente Mesa acerca de la agenda de su gestión: 1. Convocatoria a una Asamblea Constituyente para las reformas políticas que en profundidad requiere Bolivia. 2. Realización de un

referéndum vinculante para la definición acerca de la utilización y el futuro de la riqueza gasífera del país y 3. Revisión de la Ley de Hidrocarburos para mayor beneficio del país en su conjunto. En segundo lugar, la conformación de un gabinete ministerial con personalidades independientes, sin la participación de los partidos políticos y, con ello, la osada inauguración de una otra forma de gobernabilidad en el país.

A su vez la ciudadanía responde dando al presidente Mesa niveles históricos de aprobación y arrastrando al alza al conjunto de su gobierno. "El nivel de aprobación del presidente Mesa se ha incrementado de manera extraordinaria y sin precedentes del 68% en Octubre al 82% en Noviembre. El presidente consolida sus apoyos en todo el país y en todos los grupos socioeconómicos siendo sus plazas más fuertes los grupos más pobres (85%) y las ciudades de La Paz (85%) y, sobretodo, de El Alto (88%). La popularidad del Presidente se traduce en niveles de apoyo elevados a su gobierno (67%)"³. Asimismo la ciudadanía aprueba mayoritariamente la agenda política definida por el gobierno "aunque pide que el gobierno desvíe su foco de atención en los conflictos para resolver el tema económico"⁴.

Más ambigua y en algunos casos abiertamente contradictoria es la posición de los movimientos sociales. Mientras los indígenas y los cocaleros, cada uno por su lado, han definido treguas más o menos explícitas y más o menos amplias en sus alcances y tiempo, parecen no tener límites racionales ni paciencia política el comportamiento del llamado "Movimiento Sin Tierra" que ha desatado desde el primer día de la nueva gestión ocupaciones de propiedades que, a tiempo que evidencian la perentoriedad del tema de la distribución de tierras en el país como elemento clave de la agenda nacional, sitúan al gobierno frente a retos difíciles de encarar. El nombramiento de un "Delegado Presidencial para el tema de la tierra" apunta, con aparente pertinencia y puntualidad política, a encauzar las respuestas y, mejor aún, las iniciativas gubernamentales en esta delicada materia. De todos modos la amplitud y fragmentación de las demandas sociales plantea el más visible y aparentemente más difícil de los retos para la viabilidad de esta "transición histórica".

Menos visible pero en la realidad más difícil y probablemente más decisiva para dicha viabilidad es la conducta que viene asumiendo o

³ Ver: PNUD-BOLIVIA Equipo de Desarrollo Humano, *Análisis de opinión pública* (Noviembre 2003), Documento mimeografiado en poder del autor. p. 1.

⁴ *Ibid.*, p. 3.

vaya a asumir el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica dando continuidad a su línea de lucha contra el narcotráfico, subsumida ahora en su global enfrentamiento contra el terrorismo.

En resumen la situación boliviana atraviesa por una encrucijada que determinará la viabilidad y consistencia de su democracia o conducirá a su eliminación vía una regresión autoritaria de viejo o nuevo cuño. Si bien el gobierno del presidente Mesa da señales muy claras de haber comprendido la magnitud y la trascendencia de la “transición histórica” que le corresponde como tarea, su éxito, en lo concreto, dependerá de su capacidad de gestión y de la eficacia con la que asuma y lleve a su realización los temas de la agenda nacional inmediata que, como hemos adelantado, son los siguientes, en enumeración que no significa jerarquización ni implica calendarización sucesiva:

1. Asamblea Constituyente.
2. Referéndum vinculante en torno a la política gasífera.
3. Modificación de la ley de hidrocarburos.
4. Señales de inicios de recuperación de la economía.
5. Comienzo de solución al problema de la tierra.
6. Lucha contra el narcotráfico y coordinación con la comunidad internacional.
7. Lucha contra la corrupción y la impunidad.

LOS TEMAS DE LA RELACIÓN BILATERAL CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

1. LA FORMULACIÓN OFICIAL Y LA REALIDAD DE LA AGENDA

Son conocidas las formulaciones que en torno a los temas principales de la agenda boliviano-estadounidense existen a partir de la postguerra fría: 1. Defensa y promoción de la democracia; 2. Apoyo a la economía de mercado y 3. Lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Más conocida aún es, a nivel mundial con su reflejo en la agenda bilateral, la prioridad absoluta que a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 ha adquirido la lucha contra el terrorismo.

Menos clara es la jerarquización que en la realidad han tenido esos temas y, últimamente, la imbricación, y sus efectos, de la lucha contra el terrorismo y la lucha contra el narcotráfico dentro de los países andinos en general y en Bolivia en particular. En efecto, en la retórica oficial el orden de prioridades es el señalado líneas arriba pero en la

práctica, a juzgar por hechos concretos y verificables así como por la opinión de buena parte de los analistas sobre el tema, el eje articulador de la agenda bilateral ha estado situado en el tema de la lucha contra el narcotráfico y, a partir del 11 de septiembre, en esa conceptualización perversa y francamente errónea, al menos para el caso boliviano, de la lucha contra el llamado “narco-terrorismo”.

Dentro de ese cuadro y asumiendo que cada uno de los temas de la agenda bilateral comprende variedad de sub-temas de mas o menos relevancia, cabe situar como los temas conflictivos de dicha agenda a los que tienen que ver con la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Más aún, dadas las características de fragilidad económica y de vulnerabilidad externa del país así como la manera en que del lado de los gobiernos bolivianos se ha asumido en los últimos seis años dicha lucha⁵, podemos suscribir el punto de vista de que “la política norteamericana de control de las drogas puede ser el tema que marque el éxito o el fracaso de la presidencia de Mesa”⁶. En efecto, “la situación socio-económica en países pobres como Bolivia es exacerbada en exceso por las rigidez de las políticas estadounidenses de control de drogas. La inflexibilidad estadounidense en alcanzar objetivos de erradicación de coca ha dejado sin ingresos a muchas familias rurales bolivianas, ha generado conflicto social y violencia y ha contribuido a la creciente falta de legitimidad de Sánchez de Lozada (...). Su sucesor, Carlos D. Mesa, hereda una delicada y potencialmente explosiva situación”⁷.

⁵ Nos referimos a un hecho poco conocido públicamente pero en torno al cual el autor tiene amplias y decisivas evidencias que llevan a la necesidad de registrarlo en esta oportunidad. Se trata del que llamamos “pacto de la indignidad nacional” que, a espaldas y con total desconocimiento del pueblo boliviano y del resto de líderes y partidos del sistema político, acordaron, en Washington en el mes de Julio de 1997, Hugo Banzer Suarez, Jaime Paz Zamora y Gonzalo Sánchez de Lozada –representados en la ocasión, los dos primeros, por Jorge Quiroga Ramírez y el último por Carlos Sanchez Berzaín– con el patrocinio de la administración norteamericana representada por un alto funcionario del Departamento de Estado. El contenido de dicho pacto se resume en 1. Elección democrática de Bánzer como Presidente con el apoyo del MIR en el Congreso Nacional. 2. Levantamiento del veto norteamericano a este último partido y consiguiente co-gobierno con Bánzer 3. Ningún juicio a Sánchez de Lozada en el Congreso Nacional por sus actos de gobierno 1993-1997. 4. Todo ello con el compromiso de convertir en “política de Estado” aquella de “sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico” en los próximos cinco años. Dicha formulación que iba más allá de lo que hasta ese momento planteaba la propia administración norteamericana, suponía, como en su momento quedó claro, plantearse el objetivo de “coca cero”, proceder a la militarización del Chapare y sembrar las semillas de la violencia fratricida en el país.

⁶ Ver: Ledebur Kathryn, “Popular Protest Brings Down the Government”, *Special Update: Bolivia*, Washington Office on Latin America (WOLA), November 2003. p. 6. La traducción libre del inglés corresponde al autor.

⁷ Ver *Ibid.*, p. 1.

Más allá, empero, de la situación coyuntural –por importante y decisiva que sea– que atraviesa Bolivia, es claro que a lo largo de la década de los 90 y hasta nuestros días el tema que domina largamente la agenda bilateral es el de la lucha contra el narcotráfico y que el mismo, por su propia naturaleza y aunque esté planteado desde una óptica cooperativa entre los gobiernos de uno y otro país, tiene elementos y derivaciones conflictivo(a)s, cuya intensidad ha variado según la evolución de los asuntos internos de cada uno de los países.

2. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LAS POLÍTICAS BOLIVIANA Y ESTADOUNIDENSE

En lo que atañe a Bolivia la gama de matices va desde la “actitud de ‘acatar sin discrepar’ que caracterizó a los responsables de la gestión Banzer-Quiroga ... suprimiendo la misma noción de negociación entre ambos países”⁸ –caracterización que es igualmente aplicable a la última gestión de Sánchez de Lozada– hasta la de los momentos de pulsiones negociadoras que vivieron, por propias convicciones y/o presión de la sociedad civil y política bolivianas, los gobiernos de Paz Zamora (1989-1993) y el primero de Sánchez de Lozada (1993-1997), sin que empero, en ninguno de ambos casos haya podido sortearse la constante de una “narcotización” de los lazos bilaterales que ambos gobiernos intentaron infructuosamente superar.

Si bien desde el gobierno de Paz Estensoro (1985-1989) las estrategias de lucha antidrogas aprobadas por los distintos gobiernos bolivianos tuvieron todos los mismos cuatro pilares fundamentales, a saber, primero *la prevención y rehabilitación*; segundo *el desarrollo alternativo*; tercero, *la erradicación de la hoja de coca* y cuarto *la interdicción* referida explícitamente a los narcotraficantes, lo que podríamos denominar la variable clave o de ajuste la ha constituido permanentemente la de la intensidad, amplitud y métodos (voluntaria o forzosa; militarizada o no) de la erradicación de la hoja de coca, siendo ésta por consiguiente, la fuente mas concreta y directa de la conflictividad latente que esta problemática plantea en las relaciones bilaterales. Hoy mismo el tema de la erradicación de los cultivos excedentarios de coca, esta vez nada menos que en la región de los Yungas de La Paz (tradicional región productora de la hoja de coca de consumo lícito entre los cam-

⁸ Ver: Barrios, Raúl, *Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia*, Mimeo en poder del autor. p. 16.

pesinos e indígenas bolivianos), ha sido puesto en el tapete de las “tareas a cumplir” por la administración del presidente Mesa. En efecto, “un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos estableció que hubo un incremento del 26%, entre junio de 2002 y el mismo mes de 2003, en la producción de coca en la región yungueña”⁹. Ese mismo artículo periodístico establece –dejando a juicio nuestro sentido el tipo de manejo manipulador que de tales datos hace lo que podríamos denominar la “diplomacia antinarcóticos” de los Estados Unidos– que “durante la revuelta popular de octubre, la Embajada de EE.UU. en Bolivia no dio a conocer los resultados de su informe, esperó que el ambiente social y político se calmara y el 17 de noviembre aseguró que la coca en Yungas se incrementó”¹⁰.

En el caso de Estados Unidos de Norte América la modificación más importante de su política anti drogas tiene que ver, ni duda cabe, con el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 que por primera vez en su historia tocó al pueblo americano en su propia casa. Es claro que a partir de ese suceso se diseminó aquello que diversos especialistas en el tema han tipificado como la “securitización” de la política exterior norteamericana que, en lo que a Bolivia se refiere, implicó la subsunción del tema de la lucha contra el narcotráfico dentro del más amplio paraguas de la lucha contra el terrorismo.

Si antes de tales sucesos temas de carácter comercial en lo bilateral y andino estaban directamente ligados con los de la lucha contra el narcotráfico como en el caso de la ATPA¹¹ pasaron luego de los sucesos del 11/9 a reforzar esta ligazón y a formar parte de la dupla narcotráfico-terrorismo tan cara a la visión simplificadora y esquemática de la administración Bush. De ese modo la APTDEA¹² que finalmente se adoptó entre EE.UU. y cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) está –como su nombre lo indica– inequívocamente ligada a los condicionamientos de la lucha antinarcóticos concebida como parte de la lucha contra el terrorismo.

Sea dicho todo esto sin perjuicio de constatar que los sucesos del 11/09 representaron en el plano bilateral y andino una retracción del ya escaso nivel de interés americano sobre el país y la subregión que

⁹ Ver: *La erradicación no avanzó y la coca aumentó en Yungas*, en *Anuario 2003 del diario La Razón*, La Paz, Bolivia, edición del 17 de diciembre de 2003. p. 40.

¹⁰ Ver *Ibid.*

¹¹ Sigla en Inglés de la “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas”.

¹² Sigla en Inglés de la “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas”.

llevó a los gobiernos de ésta última a temer por la suerte final de las negociaciones para la renovación del ATPA. En abono de esa percepción está la actitud del Presidente Jorge Quiroga que “a pocas semanas del 11 de septiembre efectuó una visita oficial a Washington, durante la cual expresó la solidaridad boliviana con los Estados Unidos en momentos de extraordinaria emergencia. En esa ocasión, sostuvo enfático que Bolivia había contribuido en la lucha contra el terrorismo enfrentando el narcotráfico, y erradicando la casi totalidad de los cultivos de la hoja de coca. A estos los llamó ‘hermanos siameses’... ‘El terrorismo en buena medida se alimenta en el mundo subterráneo del narcotráfico’ afirmó Quiroga”¹³.

3. LOS IMPACTOS EN EL ÁREA DE LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y EN LA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Expresión coyuntural del “pacto de la indignidad nacional” y de esa actitud “más papista que el Papa” de la clase política tradicional boliviana y/o expresión de “un gran ‘oportunismo diplomático’ destinado a incrementar la atención de la administración norteamericana hacia Bolivia ...”, se advierte en su mensaje el impacto directo de la asociación entre el terrorismo y el narcotráfico para la formulación de políticas de seguridad en Bolivia. No porque allí, y con esas declaraciones se inicie recién tal formulación, sino porque con ellas se reforzó una tendencia en el diagnóstico de la seguridad en Bolivia que provenía de los círculos militares fuera y dentro del país. Una tendencia que ha deslizado con facilidad dicha asociación para reforzar las funciones de seguridad y vigilancia sobre actividades o acciones antigubernamentales, o para incrementar el nivel de alerta sobre los riesgos posibles contra el orden político en Bolivia. (Así) el costo más significativo fue ... exponer la realidad del conflicto boliviano asociado al narcotráfico en los términos en los que los actores suelen referirse a otros casos en los que dicho vínculo resulta ser más evidente, como es el caso de Colombia y en menor grado como lo fue el caso del Perú en la década de los 90’s. El argumento desarrollado por Quiroga y que se infiere corresponde a la realidad boliviana, entusiasmó a quienes se inclinan por encontrar soluciones de fuerza al problema de los productores de coca en el trópico cochabambino. Así, la retórica de la lucha antiterrorista

¹³ Ver *Ibíd.*, p. 9.

aparece legitimando opciones no negociadoras de solución de un problema que tiene raíces sociales y económicas evidentes”¹⁴.

Ahora bien “ese vínculo declarado oficialmente por el ex-Presidente está en la base de las consideraciones de seguridad dominantes en y hacia Bolivia. También, dicho argumento tiende a situarse en el corazón de las prioridades institucionales de las fuerzas militares y policiales para su definición de las amenazas a la seguridad. En otros términos, la naturaleza de los conflictos que afectan al orden público interno en Bolivia, tiende a ser comprendida de manera artificial y forzada como el resultado de la relación estrecha entre narcotráfico y terrorismo. Esta visión no solo tiene asidero interno en la comunidad de seguridad, sino que podría ser el punto de partida de las percepciones externas sobre los conflictos en Bolivia, desde Washington y desde los países vecinos”.

A esta percepción se debe sin duda la cadena de acciones y/o declaraciones desplegadas por los representantes de EE.UU. con relación a Bolivia. Desde la grosera intervención política del ex-embajador Rocha en las elecciones del 2002 en contra del candidato Evo Morales –al que paradójicamente terminó favoreciendo en su capacidad de convocatoria–, hasta el recientemente expresado temor del jefe del Pentágono Donald Rumsfeld por “la situación en Bolivia y la posibilidad de que el conflicto boliviano pueda extenderse a otros países”, preocupación que transmitió el subsecretario adjunto de defensa de Estados Unidos, Roger Pardo, en una última visita a Bolivia cuando “le expresó al ministro boliviano del área Gonzalo Arredondo, que existe vinculación entre el tráfico ilícito de drogas y los actos terroristas que se vienen denunciando a partir de la crisis social que vivió Bolivia”¹⁵.

Claro está que a tal diseminación contribuye no sólo la citada toma de posición del ex-Presidente Quiroga sino últimamente la campaña desatada desde Washington por el ex-Presidente Sánchez de Losada quien “repite el mismo libreto desde el 18 de octubre, cuando llegó allí autoexiliado: que de la primera magistratura lo sacó una conspiración narcoterrorista internacional cuyos operadores fueron Evo Morales, Felipe Quispe y hasta su propio vicepresidente, Carlos Mesa”¹⁶.

¹⁴ Ver *Ibíd.*, pp. 9 y 10.

¹⁵ Ver: *EE.UU. teme que el conflicto boliviano contagie a la región*, en *Diario La Prensa*, La Paz, Bolivia, edición del domingo 14 de diciembre de 2003, p. 7^a, citando como fuente al periódico *El Tribuno de la Argentina*.

¹⁶ Ver: *El descontento, el gas y el autismo tumbaron a Goni*, en *Anuario 2003 del diario La Razón*, La Paz, Bolivia, edición del 17 de diciembre 2003, p. 20.

4. LA CONDICIONALIDAD CRUZADA DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE

Tratando de establecer si existen en el caso boliviano señales o evidencias acerca de si Estados Unidos condiciona la agenda bilateral al apoyo político que puedan obtener para alcanzar objetivos estratégicos globales, es de dominio público que en efecto eso ocurre. Tal es el caso de la postura que exige del gobierno boliviano en torno al convenio de inmunidad para los ciudadanos de EE.UU. ante la Corte Penal Internacional que, en los hechos, implica, para Bolivia, borrar con el codo lo que firmó con la mano al haber suscrito y ratificado el acuerdo de Roma constitutivo de la Corte Penal Internacional. Recientemente el diario LA RAZON, afirmaba que “si ese convenio no es ratificado hasta el 31 de diciembre (2003) Estados Unidos amenazó a Bolivia y a los países que no lo hagan, con quitarles la ayuda militar”¹⁷ y aún más, informó, al día siguiente, que “según el gobierno, si el Congreso no ratifica el convenio de inmunidad para Estados Unidos, el país se expone a perder no sólo la ayuda militar, sino el dinero de la cooperación internacional destinado a cerrar el déficit fiscal”¹⁸.

De tal modo la cooperación económica estadounidense que forma parte de los rubros de apoyo a la economía de mercado y a la democracia en Bolivia queda claramente subordinada al tema de la lucha contra el terrorismo.

Hay que decir que la necesidad de aprobación congresal derivaba del hecho de que “el 19 de mayo de este año el ex-canciller Carlos Saavedra (MIR), firmó ese convenio con Estados Unidos que generó gran polémica en el ámbito político por lo que el asunto quedó postergado indefinidamente”¹⁹. Aquella firma fue parte de la forma concreta en la que “Bolivia aceleró su compromiso de lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre y ciertamente forma parte de su agenda externa. Un número significativo de instrumentos internacionales han sido aprobados lo que ha puesto al país en la posición inequívoca de compromiso para combatir esa amenaza”²⁰. La lista de instrumentos jurídicos internacionales suscritos por Bolivia en tal afán es muy ilustrativa y la registramos a continuación:

¹⁷ Ver: *El Congreso está en aprietos por la inmunidad para EE.UU.*, en diario La Razón, edición de 16 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. A20.

¹⁸ Ver: *EE.UU. presiona al país con la ayuda para el déficit fiscal*, en diario La Razón, edición de 17 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. A18.

¹⁹ Ver: *El Congreso está en apuro por la inmunidad para EE.UU.* Ibid.

²⁰ Ver: Barrios, Raúl, *Ibid.*, p. 12.

1. Convención de la OEA para la prevención y represión de los actos de terrorismo encuadrados como delitos contra las personas y actos conexos de extorsión de alcance internacional (1971).
2. Convención sobre la prevención y castigo de delitos contra las personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973).
3. Convención Internacional contra la toma de rehenes (1979).
4. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (1980).
5. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la Aviación Civil Internacional (1988).
6. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación (1988).
7. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988).
8. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991).
9. Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997).
10. Convenio Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo (1999).
11. Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002)²¹.

5. LA PRESENCIA DEL “NARCOTERRORISMO” EN LOS VÍNCULOS BILATERALES

Siguiendo en este escrutinio acerca de la forma en que ha repercutido en Bolivia el cambio de prioridad de la agenda de las seguridad nacional estadounidense después de los sucesos del 11/09, resulta muy útil referirse al “contenido del Informe sobre Tendencias del Terrorismo Mundial publicado por el Departamento de Estado para el año de 2001. En el se mencionan dos incidentes que ocurrieron en Bolivia en los siguientes términos: ‘Aunque en 2001 no ocurrieron en Bolivia actos de terrorismo internacional, hubo numerosos incidentes de *terrorismo local*, que culminaron en el estallido de un automóvil cargado de explosivos el 21 de diciembre, cerca de la entrada de la oficina distrital en Santa Cruz del Departamento de Policía Nacional Boliviano. El ata-

²¹ Ver: Torres Armas, William, *Bolivia en la lucha contra el terrorismo*, Mimeo, 2002.

que mató a una persona y causó numerosas heridas; los edificios cercanos, entre ellos uno que alberga las oficinas de la Agencia de Estados Unidos para el Control de Drogas, sufrieron también daños colaterales. Funcionarios bolivianos sospechan que el atentado pudo haber estado relacionado con los éxitos de la policía al capturar a un grupo de sospechosos de robo, entre ellos algunos peruanos, dirigidos aparentemente por un ex funcionario policial boliviano²². Pero enseguida el mismo documento menciona que: 'Se cree que la mayoría de los otros incidentes los perpetraron *cultivadores ilegales de coca* ("coccaleros"), lo que incluye el empleo de tiradores contra las fuerzas de seguridad y el minado de zonas donde tienen lugar los esfuerzos de erradicación, principalmente en la región del Chapare, en el Departamento de Cochabamba²³. [Así pues] la referencia de los incidentes del Chapare, vinculados a enfrentamientos con las fuerzas de seguridad ingresan en la categoría del departamento de Estado como acciones terroristas de los "cultivadores ilegales de coca". Bolivia no había sido incluida en el informe sobre tendencias del terrorismo mundial del año 2000, a pesar de la gravedad con la que se produjeron ese año la confrontación entre las fuerzas policiales y militares y los campesinos coccaleros, y que arrojó un número muy significativo de bajas y heridos. Resulta sugestivo que las referencias a los productores de la hoja de coca involucrados en actividades "terroristas locales", se mencione recién en el año 2001, gracias muy posiblemente al clima de rigidez en el diagnóstico de las actividades terroristas en el mundo después del 11 de septiembre. Esto significa que la atención sobre Bolivia por parte de los organismos de seguridad de Estados Unidos y aquellos que tratan los asuntos hemisféricos incluyen a Bolivia con ese perfil"²⁴.

Concomitante con esas caracterizaciones se intensificó la militarización en Bolivia de los temas de la seguridad interna. En efecto "el uso de los militares en tareas de seguridad interna, principalmente para enfrentar los conflictos sociales, ha sido un recurso constante de los gobiernos de Bolivia en los veinte años de democracia. Sin embargo, este uso se ha pronunciado de una manera dramática en los últimos años, junto con el severo deterioro de las condiciones económicas, el incremento de la protesta y movilización sociales, el menoscabo de los

²² Ver: Departamento de Estado de Estados Unidos, Programas de Información Internacional, 21 de mayo de 2002.

²³ Ver *Ibíd.*

²⁴ Ver: Barrios, Raúl, *Ibíd.* pp. 11 y 12.

mecanismos de representación política (los partidos políticos), y el descrédito del liderazgo político en niveles alarmantes”²⁵.

6. LA INERME BOLIVIA Y LA NECESIDAD DE ESCENARIOS DE CONCERTACIÓN INTERNACIONAL

Frente a estas evidencias acerca de la manera en que la adopción por EE.UU. de una nueva prioridad en torno a las amenazas a su seguridad nacional han afectado la relación bilateral con Bolivia resalta de manera negativa su actitud inermes, luego del 11/09 ha caracterizado a su accionar en el plano de la política exterior sobre estos temas. En efecto, a más de aquella iniciativa del ex Presidente Quiroga con relación a la negociación de las preferencias arancelarias andinas, ninguna otra destinada a concertar políticas y/o a discutir escenarios de acción colectiva subregional andina o sudamericana ha sido adoptada o promovida por la cancillería boliviana. Es preciso, empero, añadir que si en el pasado fue posible insertar el tema en las agendas del Grupo de Río para, por ejemplo, concertar posiciones a ser discutidas en el seno de la Cumbre Hemisférica de Miami, e incluirlas luego en las reuniones que éste desarrollaba a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores con los de la Unión Europea, resultó lamentablemente frustránea toda iniciativa para posicionar seria y consistentemente el tema a nivel andino o siquiera al nivel bilateral con países con Perú y Colombia, tan directamente afectadas por el problema como es el caso de Bolivia.

Dependiente en extremo de la cooperación económica internacional y de las condicionantes impuestas por la política antidrogas norteamericana; sin instrumentos de concertación política eficaz a nivel subregional andino o sudamericano, el tema de la lucha contra el terrorismo y de la lucha contra el narcotráfico está, sin embargo, en el corazón de la realidad boliviana y del debate interno de carácter político que tiene a Bolivia en la encrucijada de su propio destino, tal como lo hemos descrito y analizado en la primera parte de este trabajo.

Más allá de la mayoritaria posición de la ciudadanía boliviana así como de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas emergentes por la búsqueda de definiciones realistas así como genuinamente nacionales en la lucha contra el narcotráfico el desenlace de toda esta historia dependerá en alto grado de la actitud y la conducta del gobierno

²⁵ Ver: Barrios, Raúl, *Ibíd.*, p. 13.

norteamericano. Si inmediatamente después de asumido el mando el Presidente Mesa anunció que la erradicación de la hoja de coca era una política de estado a la que se le daría continuidad y de que el Embajador Greenlee confirmó que la política antidrogas de EE.UU. no sufriría cambio alguno, nos encontramos ante la realidad de que el nuevo gobierno boliviano estaría a punto de introducir variantes que intentarían ser “razonablemente viable(s), tanto desde el punto de vista de los compromisos con la comunidad internacional como con los sectores sociales del país.(...) [En ese sentido] el replanteo de la Estrategia Boliviana de Lucha Contra el Trafico Ilícito de Drogas que fue presentada en abril del 2003 en Viena está en manos del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID). La nueva política antidroga –según esta nota de prensa– descartará la coca cero en Bolivia y dará mayor prioridad a las acciones de interdicción de droga y de precursores que sirven para producir cocaína. Ajustará los proyectos de desarrollo alternativo y hará énfasis en la prevención y rehabilitación social”²⁶.

Que a partir de tales definiciones pudiera entablarse un diálogo constructivo con la administración norteamericana para encontrar un punto de equilibrio razonable para ambas partes resultará crucial para el rumbo de la democracia boliviana y de la estabilidad y la paz sudamericanas. Ayudar a Bolivia en la dirección de que los Estados Unidos comprendan que “la política internacional de control de las drogas será mejor servida en el largo plazo asegurando un estable gobierno civil en Bolivia antes que por medio de la presente política de corto plazo obsesionada en alcanzar objetivos de erradicación de coca”²⁷ podría ser un objetivo compartido por los países de la región andina y sudamericana para lo cual se requiere desplazar el foco de las preocupaciones y acciones hacia escenarios donde la discusión se centren en los componentes de una genuina seguridad democrática colectiva, por un lado, y en los aspectos del desarrollo económico y la gobernabilidad democrática por el otro.

²⁶ Ver: *El nuevo plan antidroga descarta la coca cero*, en Anuario 2003, en diario La Razón, edición de 17 de diciembre 2003, La Paz, Bolivia, p. 40.

²⁷ Ver: Ledebur, Kathryn, *ibidem*. La traducción libre del inglés corresponde al autor.

BIBLIOGRAFÍA

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2002) Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002, Plural Editores, La Paz, Bolivia, marzo.
- PNUD-BOLIVIA EQUIPO DE DESARROLLO HUMANO, ANÁLISIS DE OPINIÓN PÚBLICA (2003). Documento mimeografiado en poder del autor, Noviembre.
- LEDEBUR, KATHRYN (2003) Popular Protest Brings Down the Government, *Special Update: Bolivia*, Washington Office on Latin America (WOLA), November.
- BARRIOS, RAÚL (2002) Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia. Documento mimeografiado en poder del autor.
- TORRES ARMAS, WILLIAM (2002) Bolivia en la lucha contra el terrorismo. Documento mimeografiado.
- PERIÓDICOS LA RAZON y LA PRENSA de La Paz, B.

El caso colombiano

FERNANDO CEPEDA

Colombia enfrenta gravísimas amenazas que afectan su seguridad interna. Esas amenazas podrían resumirse en los siguientes temas: crimen internacional organizado (drogas ilícitas), secuestro y extorsión, guerrillas o terrorismo, autodefensas o paramilitarismo. Estas amenazas se ven agravadas por los fenómenos de debilidad del Estado, la impunidad, la corrupción y la deuda social.

Es difícil separar estas amenazas. Hay una interrelación que hace que los diagnósticos que carecen de integralidad resulten precarios. Y, de la misma manera, que las estrategias para confrontarlas cuando son segmentadas no rindan los resultados esperados.

El crimen internacional¹ organizado se materializa en la multiplicidad de carteles que administran el multimillonario negocio criminal de las drogas ilícitas. Colombia es el principal productor de hoja de coca en el mundo cerca de 200 mil hectáreas y es el principal exportador de cocaína en el mundo cerca del 90% del mercado mundial. También produce amapola, alrededor de 6 mil hectáreas y controla el 62% del consumo en la costa pacífica de Estados Unidos.

La sola existencia de este negocio criminal, en todas sus etapas (siembra, recolección, transformación, transporte y comercialización y, lavado de dinero y de bienes) genera una formidable amenaza a la gobernabilidad democrática y a la seguridad.

Desde 1963 Colombia ha venido sufriendo el desafío de una variedad de guerrillas, así: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, de ideología marxista-leninista; el Ejército de Liberación Nacional ELN, de estirpe castrista y vinculado a la teología de la liberación; el M-19 de ideología nacionalista; el Ejército Popular de Libera-

¹ Luz Estella Nagle. "The Challenges of fighting global organized Crime in Latin America". Fordham International Law Journal. Vol. 26, N° 6, junio de 2003.

ción EPL (marxista-leninista-maoísta) y el Movimiento Obrero Independiente Revolucionario MOIR, de origen maoísta, y el Quintín Lame, un movimiento guerrillero indigenista, entre otros.

A partir de la administración Turbay (1978-1982) se iniciaron en Colombia negociaciones políticas con los diferentes grupos guerrilleros que desde entonces han sido mantenidas por todos los gobiernos hasta el punto de que se habla de una “rutinización” del proceso de paz.

Tan solo las administraciones de Virgilio Barco (1986-1990) y de César Gaviria (1990-1994) han tenido éxito en lograr la desmovilización de grupos ilegales armados: el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT un grupo guerrillero muy pequeño).

La debilidad del Estado, su precaria presencia en zonas de conflicto armado generó como reacción el surgimiento de grupos armados ilegales de autodefensas, los cuales se encuentran en proceso de desmovilización ahora durante la administración Uribe (2002-2006).

El asunto se torna muchísimo más complejo y peligroso cuando los grupos ilegales armados resuelven financiarse, inicialmente con un impuesto a los dueños de cultivos ilícitos y luego a los transformadores y exportadores para, finalmente convertirse en propietarios, en algunas partes de Colombia de todas las facetas del negocio. Ello ha hecho que estos grupos armados ilegales adquieran un poder descomunal que les ha permitido expandirse, modernizar su armamento y obtener experticia nacional e internacional y establecer redes urbanas, comúnmente denominadas milicias. Esto es verdad tanto para los grupos tradicionalmente designados como guerrilleros como para las autodefensas o paramilitares.

Las secuelas de corrupción y de mayor debilidad institucional dificultan el desarrollo económico y la inversión extranjera y nacional, con lo cual la crisis social se incrementa. La impunidad en todo el sistema judicial que algunos estiman en más del 90% y otros en una cifra cercana al 50%, (la medición es muy difícil) pone en evidencia la debilidad del Estado y crea un ambiente propicio para la criminalidad en todos los órdenes. La inseguridad urbana y rural no es un fenómeno disociado de esta patología social.

TEMAS CONFLICTIVOS EN LA RELACIÓN ESTADOS UNIDOS-COLOMBIA

El tema de la transformación y tráfico de drogas, inicialmente, y luego el del cultivo, transformación y tráfico ha sido la arena tanto de conflicto como de cooperación entre Estados Unidos y Colombia a partir de la década de los setentas. La certificación o desertificación por el buen desempeño en la lucha contra las drogas siempre generó tensiones y éstas se tradujeron en conflicto abierto durante la administración Samper (1994-1998) cuando Colombia fue desertificada en tres ocasiones. El de las violaciones de los derechos humanos por parte de la Fuerza Pública o como resultado de la alegada complicidad de ésta con grupos de autodefensas o paramilitares. Otros asuntos tienen que ver con temas como el de propiedad intelectual, respeto a decisiones de tribunales internacionales de arbitramento o temas de la agenda global como el de la corrupción. Después del 11 de septiembre el tema de la Corte Penal Internacional y el de la inmunidad para los ciudadanos americanos en Colombia con respecto a la jurisdicción de esa Corte (American Service Protection Act Sec. 2001, Public Law No. 107-206) dio lugar a un prolongado desacuerdo que finalmente se superó a mediados de 2003. Colombia, finalmente, aceptó otorgar la inmunidad. Y a nivel multilateral el tema de las condenas a Cuba en materia de derechos humanos o algunas votaciones que tienen que ver con el conflicto Israel-Palestina.

La participación de Colombia en el Consejo de Seguridad dio lugar a una fuertes fricciones en 1991 porque Colombia propició una salida pacífica al conflicto en el Golfo Pérsico. Colombia fue estigmatizada en lo que se denominó "La Pandilla de los Cuatro" (Colombia, Cuba, Malasia y Yemen). Finalmente, Colombia votó a favor de la resolución que autorizó la guerra (la autorización de todos los medios necesarios para volver al status quo preinvasión).

Después del 11 de septiembre la agenda bilateral sufrió un cambio radical. Como se recuerda, a partir de la visita del Subsecretario de Estado Thomas Pickering a Bogotá el 10 de agosto de 1999, el gobierno de Estados Unidos expresó su total escepticismo por la estrategia de paz del Presidente Pastrana (primero un acuerdo con las guerrillas y luego una estrategia antidrogas con la colaboración de ellas). Propuso sustituirla con el Plan Colombia que invertía las prioridades (primero una estrategia antidrogas y luego una negociación de paz)². Este Plan

² Madeleine Albright. "Colombia's Struggles, and how we can help". The New York Times, 10 de agosto de 1999. En el cual ella explica la posición de Estados Unidos. Ver el

se llevó a la consideración del Congreso de Estados Unidos y no logró ser aprobado en el segundo semestre de 1999. Fue reintroducido a comienzos del año 2000 y aprobado el 13 de julio del mismo año (Public Law 106-246), esta ley traía siete condicionamientos, cinco de ellos en materia de derechos humanos.

El presidente Clinton eximió a Colombia del cumplimiento de seis de esos criterios (22 de agosto de 2000) y el 19 de enero de 2001 estableció que no se requería una segunda certificación sobre el cumplimiento de estas condiciones. El Plan Colombia fue ampliado a la Región Andina como resultado de una propuesta del presidente Bush (abril 9 de 2001 *Andean Counterdrug Initiative*) que beneficiaba a Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela, y por supuesto, a Colombia. Esta estrategia se complementó después con la *Andean Regional Initiative* y llegó a un monto de \$882.29 millones de dólares³.

El 11 de septiembre produjo un cambio radical en la relación bilateral. Con todo, ésta no se materializó sino a partir de la ley del 2 de agosto de 2002, cinco días antes de la posesión del Presidente Uribe (2002-2006), que expandió las autoridades del Departamento de Estado en la utilización de los recursos disponibles para Colombia. Entonces, se permitió su uso para realizar una “campana unificada” contra las drogas y contra las guerrillas en Colombia.

Es útil recordar, a grandes rasgos, el recorrido de este cambio. Inicialmente, el presidente Pastrana ilusionado con la posibilidad de un acuerdo de paz con las FARC mantuvo una posición cautelosa en esta materia, pero en vísperas de la reunión postergada de la Asamblea General solicitó públicamente del Presidente Bush la aprobación de esta autorización. La respuesta pública del Presidente Bush fue negativa. En el mes de febrero de 2002, ya rotas las negociaciones con las FARC el Presidente Bush reiteró la negativa y ni siquiera abrió el espacio para solicitar una modificación de la ley existente.

Ya el 6 de febrero de 2002 Karen De Young, había revelado que Estados Unidos estaba dando los pasos para una iniciativa mas amplia

resultado que es el Plan Colombia que en su versión en inglés pone como primera prioridad la lucha contra las drogas y en su versión en español la búsqueda de la paz. Ver también State Department briefing, 16 de agosto de 1999.

La publicación en inglés del Plan Colombia, ver “Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State”. Presidency of government of Colombia, Bogotá Imprenta Nacional, octubre 1999.

³ Nina M. Serafino. CRS Report for Congress. “Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance.” Updated 5 julio de 2001.

que involucraría a Estados Unidos en el conflicto interno colombiano, mas allá de la lucha antinarcótics. Se trataba de un “qualitative change” que le permitiría a Colombia desarrollar una “effective sovereignty” sobre todo su territorio. Todo ello como resultado de un clima político que favorece la lucha antiterrorista⁴.

El 8 de marzo de 2002 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó por unanimidad una Resolución en la que expresaba su apoyo al gobierno democráticamente elegido de Colombia y en la que solicitaba que el presidente, sin demora, propusiera al Congreso una legislación para ayudar al gobierno de Colombia para proteger su democracia frente a las organizaciones terroristas y al flagelo de las drogas ilícitas. En los considerandos recordaba que la DEA creía que los miembros de las FARC estaban directamente envueltos en el tráfico de drogas⁵.

El 11 de abril de 2002 el Secretario de Estado adjunto Otto Reich ante la subcomisión del hemisferio occidental de la Cámara de Representantes planteó la necesidad de realizar una campaña unificada contra el tráfico de narcóticos, las actividades terroristas y otras amenazas a la seguridad en Colombia. Sostuvo que los problemas del terrorismo y los narcóticos están inextricablemente enlazados⁶. El Presidente Pastrana escribió el 15 de abril de 2002 una columna en el periódico Washington Post en la cual cambiaba su posición frente a las FARC, redefinía el conflicto armado en Colombia, ahora las FARC eran una “red terrorista multinacional” y planteaba que el desafío estratégico para Estados Unidos no estaba en Afganistán sino aquí en Colombia: “...Colombia has become the theater of operations in which the global campaign against terrorist is being waged in Latin America”⁷. Estas tesis fueron reiteradas por el Embajador colombiano en Washington, Luis Alberto Moreno, en una columna de opinión, afirmó que las guerrillas colombianas habían dejado de ser una insurgencia política, que habían trocado sus ideales por las ganancias del negocio de las drogas y reafirmó con mayor contundencia la tesis sobre el escenario estratégico de la lucha contra el terrorismo: “Colombia is the leading theater of operations for terrorists in the western hemisphere”. Allí elogió la soli-

⁴ Karen DeYoung. “Wider U.S role in Colombia Sought”. The Washington Post, 6 de febrero de 2002. Pág. A15. Ver también John Dimanond. “Officials seeking shift in Colombia drug war”. Chicago Tribune, 18 de febrero de 2002.

⁵ Resolución No. Th Congress 2D Session House of Representatives 8 de marzo de 2002.

⁶ <http://usinfo.state.gov/espanol/>

⁷ Andrés Pastrana. “High Stakes in Colombia”. The Washington Post, 15 de abril de 2002, p. A21.

cidad del Presidente Bush para expandir las autorizaciones sobre el uso de recursos asignados a Colombia⁸.

El triunfo del candidato presidencial Álvaro Uribe y sus planteamientos sobre la política de defensa y seguridad democrática para Colombia reafirmaron el interés de Estados Unidos en autorizar la expansión de autoridades. Aprobadas por el Congreso de Estados Unidos el 2 de agosto de 2002 el Presidente Uribe pocos días después de posesionarse declara el Estado de Conmoción Interior (decreto 1837 de 2002) que le permite cumplir con una de sus promesas de campaña y a la vez con uno de los condicionamientos de la ley del 2 de agosto, a saber, asignar recursos extraordinarios producto de un impuesto al patrimonio para comprometer mayormente a la sociedad colombiana en la defensa nacional y fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas.

La ley americana buscaba restaurar la autoridad del gobierno en todo el territorio nacional. Así se materializaba la teoría del Secretario de Defensa Rumsfeld sobre las "ungoverned areas" y sobre los espacios vacíos. Posteriormente, la estrategia nacional de seguridad de Estados Unidos señalaba ya en el prólogo del Presidente Bush la amenaza que significaban "los estados débiles" para la seguridad de Estados Unidos: "Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorists networks and drug cartels within the borders"⁹. En el mismo documento, la situación de Colombia fue mencionada así: "In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups"¹⁰. Posteriormente, la estrategia antiterrorista hizo referencia específica a las FARC al hablar de los grupos que se han tornado autosuficientes por razón de su financiamiento resultante del negocio de las drogas. Allí se habla del vínculo FARC-IRA y se reitera la tesis sobre los "estados débiles": "...terrorists often seek out states where they can operate with impunity because the central government is unable to stop them"¹¹.

Así las cosas, los temas de drogas y terrorismo han dado lugar a una estrecha alianza antiterrorista entre Colombia y Estados Unidos. El comportamiento de Colombia en el Consejo de Seguridad en apoyo de las

⁸ Luis Alberto Moreno. "Aiding Colombia's War on Terrorism". The New York Times, 3 de mayo de 2002, p. A23.

⁹ The National Security Strategy of the United States of America, septiembre de 2002. Prólogo.

¹⁰ The National Security Strategy of the United States of America, septiembre de 2002. p. 10.

¹¹ National Strategy for Combating Terrorist, febrero 2003. p. 8.

resoluciones en contra de Irak y el respaldo de Colombia a esa guerra son algunas de las manifestaciones de esta alianza. En la actualidad la Embajada de Estados Unidos en Colombia es la más grande en el mundo (más de 2000 funcionarios). Colombia es el tercer receptor de ayuda internacional de Estados Unidos. A comienzos de diciembre de 2003 el Congreso de Estados Unidos aprobó un nuevo paquete de ayuda para Colombia.

Al lado de la alianza antiterrorista, Estados Unidos ha fortalecido el mecanismo compensatorio que se acordó para los países andinos por la lucha contra las drogas durante las administraciones de Bush y Barco (1989): el 6 de agosto de 2002 el presidente Bush, hijo, sancionó la Ley Comercial de 2002 que renueva y amplía las preferencias comerciales andinas (ATDPDEA)¹². Además, le ha abierto a Colombia la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio y en forma reiterada adelanta gestiones ante los organismos multilaterales para propiciar un tratamiento adecuado para Colombia¹³.

La pobreza del debate en Colombia en torno de la relación bilateral con los Estados Unidos es apenas una expresión de la precariedad de la controversia sobre la política exterior. El Plan Colombia fue debatido tardía y superficialmente en el Congreso. No ha habido un seguimiento del mismo. Y la decisión del 2 de agosto apenas si fue registrada, no obstante sus implicaciones. Tal vez lo único que ha generado algún debate tanto en el Congreso como en la opinión pública han sido dos temas. El de la inmunidad para los ciudadanos norteamericanos frente a la Corte Penal Internacional y el del apoyo a la guerra contra Irak. Se han publicado algunos textos académicos y la Fundación Ebert (FESCOL), ha propiciado talleres, seminarios, y publicaciones sobre las relaciones internacionales de Colombia, y claro está, sobre la relación bilateral con Estados Unidos.

La cercanía de las relaciones bilaterales Estados Unidos-Colombia y, en particular, el Plan Colombia dieron lugar a algunas tensiones con los países vecinos. La expansión del Plan a la Región Andina y al Brasil y a Panamá no alivió del todo la dificultades. El gobierno colombiano ha propiciado estrategias antiterroristas conjuntas por parte de los países de la Región Andina y ha logrado expresiones de solidaridad en la lucha antiterrorista como la declaración del Cuzco (24 de mayo de 2003)¹⁴, por parte del grupo de Río o la de Santiago de Chile en la Asamblea General

¹² Carolina Barco. "Memoria al Congreso Nacional. 2002-2003", Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 2003.

¹³ Madelaine Albright, *op. cit.*

¹⁴ La cancillería colombiana propició una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países andinos, que contó con observadores de Estados Unidos y de la

de la OEA XXXIII (junio de 2003) que solicitaban una más eficaz y pronta participación del Secretario General de la ONU en buscar un acercamiento con las FARC para una solución política negociada en Colombia. Es bien probable que ésta no fue interpretada de la misma manera por todos los países y ello puede explicar la respuesta lacónica del Secretario General de la ONU el 29 de mayo de 2003: "toma nota con interés de la declaración del grupo de Río llamando a la solución pacífica del conflicto a través de un diálogo abierto y transparente en Colombia". El Secretario General ignoró el segundo párrafo que hablaba de utilizar otras alternativas si sus gestiones fracasaban.

Colombia, como se ve es un caso paradigmático de una situación interdoméstica. Los problemas domésticos que la amenazan constituyen, también, una amenaza de seguridad para los Estados Unidos y viceversa: Drogas ilícitas, terrorismo, tráfico de armas, etc. Una estrategia realmente global contra las drogas permitiría una relación más "normal" entre Estados Unidos y Colombia. Un acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a la situación colombiana y a la manera como se debe apoyar al gobierno para superar el conflicto interno y sus secuelas también sería vital. La Declaración de Londres del 10 de julio de 2003 constituye un avance en la medida en que tanto la Unión Europea como Estados Unidos como Agencias Multilaterales, Argentina, Chile, Brasil, Canadá, etc. en la cual los gobiernos presentes reafirmaron "their strong political support for the colombian government in its efforts to address threats to democracy, terrorism, illegal drugs, human rights, and international humanitarian law violation and the serious humanitarian crisis"¹⁵, esta declaración constituye el marco de condicionamientos para una cooperación más amplia de la Unión Europea y de otros países. Es algo que todavía está por materializarse.

En la medida en que la solidaridad global con Colombia sea mayor la relación bilateral con Estados Unidos perdería el carácter especial y extraordinario que tiene hoy. Esa solidaridad no se va a dar. Por ello, para Colombia la relación con Estados Unidos tiene un carácter prioritario e indispensable.

Unión Europea. Se buscaba darle eficacia al así denominado "Compromiso de Lima": Carta Andina para la Paz y Seguridad, Limitación y control de los Gastos destinados a la Defensa Externa. Formaba parte del proceso para adelantar una Política Común de Seguridad Andina y de construir consensos para la Conferencia Hemisférica de Seguridad. Carolina Barco. "Memoria Congreso Nacional", Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 2003. p. 262.

¹⁵ Declaración de Londres 10 de julio de 2003.

Impacto de los cambios de la política exterior estadounidense en la región. Análisis de casos. Cuba

ISABEL JARAMILLO EDWARDS

INTRODUCCIÓN

Los atentados terroristas al WTC/Pentágono marcan un punto de inflexión en el sistema internacional y resulta en una recomposición de las alianzas en el ámbito global, donde lo que primará serán los intereses particulares y específicos de cada uno. La implementación de la estrategia preventiva¹ en el plano de la seguridad nacional de Estados Unidos implicará un nuevo ciclo de securitización de las relaciones internacionales, con su consecuente impacto en América Latina y el Caribe. El cambio en la situación política mundial indica una creciente inclinación a la militarización de la política internacional y la subsiguiente degradación de instituciones político-jurídicas internacionales a la categoría de gestores de la estrategia de dominación global de la única gran potencia militar, lesionando las posibilidades de desarrollo de un contexto más pluralista y propenso al diálogo.

En el terreno de la política exterior de Estados Unidos y la relación con América Latina y el Caribe, habría que distinguir dos niveles: el primero relacionado con la estrategia general del país –la estrategia preventiva– y el segundo relacionado con los intereses inmediatos, y también coyunturales –ya sea políticos, económicos y/o comerciales– y el pragmatismo estadounidense. Un aspecto relevante es la utilización sistemática de la negociación en el terreno bilateral, consecuente con el rechazo al multilateralismo, implícito en la ideología de la administración. Por otra parte, la lógica – tanto en el terreno económico como en el terreno de la seguridad, se orienta a que cada uno debe enfrentar –y desarrollar sus capacidades– a estos efectos. El incremento de las insu-

¹ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 17, 2002.

ficiencias –derivadas de los efectos de las reformas estructurales neoliberales aplicadas en los países latinoamericanos– desemboca en un continente donde el crecimiento se ha detenido, la inversión extranjera se ha contraído significativamente y el desempleo y la pobreza se han incrementado². Desde algunas perspectivas, solo un interés substancial por parte de Estados Unidos –caracterizado por un enfoque multilateral realmente cooperativo– podría cambiar la ecuación. Otras propuestas apuntan a iniciativas regionales.

Cuba, como el resto de América Latina y el Caribe, enfrenta los retos de la inserción internacional en el marco de la globalización, en la cual pesa significativamente la desaceleración de la economía global.

Los efectos del colapso del campo socialista en 1989, en el caso de Cuba, se tradujeron en una severa contracción en su economía, que registró una caída de las importaciones en 70%, de las exportaciones en 67%, de la tasa de inversiones en 25% y de la formación bruta de capital en un 60%. A partir de fines de 1993 se iniciaba un lento proceso de recuperación en condiciones extremadamente complejas. Cabe destacar que tras una caída de más del 30% del PIB en los 90, los cubanos fijaron como mínimo indispensable un crecimiento anual de 4%. Es probable que la economía cubana crezca a una tasa de más de un 2% en el 2003. Tras una caída de más del 30% del PIB en los 90, los cubanos fijaron como mínimo indispensable un crecimiento anual de 4%. En el 2000 el crecimiento fue de un 5,3%, en 2001 fue el 2,5% y el pasado 2002 solo 1,1%³.

El impacto del embargo (*bloqueo*) de EE.UU. a la isla –que se ha mantenido más de cuarenta años, y a cuyas reglamentaciones se han agregado periódicamente nuevos ingredientes y legislaciones, incluso con alcance extraterritorial, como la Ley Helms-Burton– incrementa las tensiones económicas e impactan a todos los niveles de la sociedad⁴. Los efectos sostenidos durante más de cuarenta años del embargo (*bloqueo*) aplicado por Estados Unidos desde la década del 60 del siglo XX, son extensos⁵. El costo del embargo (*bloqueo*), calculado por el gobierno cubano, asciende a US\$72 mil millones.

² Para un enfoque crítico y algunas propuestas: *The Troubled Americas*, Inter-American Dialogue Policy Report 2003.

³ Cuban Official: Economy Seen Growing Above Expectations, AP, November 14, 2003, *Dow Jones Newswires*; y Andrea Rodríguez, "Idiotas" por criticar situación económica cubana, dice Castro, *El Nuevo Herald*, Agosto 23, 2003.

⁴ Para un aspecto del impacto social: Hogar Adentro, *Juventud Rebelde*, 12 de Noviembre 2003, p. 5.

⁵ Para un detallado análisis de los orígenes, desarrollo e impacto, ver: Andrés Zaldívar Diéguez, *Bloqueo, Blockade. El Asedio Económico más Prolongado de la Historia*, Editorial Capitán San Luis, La Habana, 2003.

Las relaciones entre Cuba y Estados Unidos siempre han sido complejas y el contexto internacional actual añade nuevos elementos a esa problemática. El fin del embargo comercial impuesto hace más de cuarenta años al gobierno cubano es un hito para la normalización de las relaciones con Estados Unidos, en la lógica del establecimiento de relaciones económicas, científicas y culturales. Cuba aspira a normalizar sus relaciones con Estados Unidos y establecer relaciones mutuamente convenientes para ambos pueblos.

AGENDA BILATERAL ESTADOS UNIDOS-CUBA

Los parámetros del manejo del tema Cuba por parte de la administración de GW Bush se insertaban en un curso más o menos continuista –o similar al aplicado por George Bush (padre)– donde la lógica ha sido la del manejo de la relación bilateral en los parámetros de la “baja intensidad”. Al mismo tiempo, se da un incremento de la actividad de los grupos de interés vinculados al tema Cuba y el crecimiento de un sector que considera que la actual política hacia la isla es obsoleta. Entre estos sectores, están aquellos que consideran que el embargo (bloqueo) es contraproducente.

En el marco de los intereses de seguridad de EE.UU. –en este caso extensivo a toda la Cuenca del Caribe– Cuba está en el centro de las rutas marítimas para el comercio, para el narcotráfico, para la migración ilegal, para el transporte de suministros en el caso de un conflicto bélico, etc. Desde una óptica regional y subregional, Estados Unidos necesita de la cooperación de Cuba. Es en este marco –que también pasa por el interés mutuo en temas que son de orden multilateral– que se insertan temas como el del narcotráfico y el intercambio de información puntual y las medidas de confianza mutua en el caso de la Base Naval de Guantánamo. En todos estos temas existía un nivel ya establecido de intercambio puntual con la administración anterior y que se ha mantenido. Es probable el *linkage* de algunos de los temas de seguridad con otros de orden político y por otro lado, la concreción de acuerdo formal en el tema del narcotráfico dependerá de la coyuntura y la voluntad política de la administración.

Todo aparato militar prepara escenarios y alternativas, de acuerdo con sus percepciones de amenaza. En el caso de Estados Unidos, como potencia imperial, esto ha sido una constante que aplica en el ámbito global. En el caso de Cuba, aunque no se la considera una amenaza a la

seguridad, siguen existiendo los planes de contingencia, así como también para toda la Cuenca del Caribe. Cabe recordar que “las preocupaciones políticas, de asistencia económica, recolección de inteligencia y la actividad militar han sido desproporcionadamente mayores en la Cuenca del Caribe que en el resto de América Latina”⁶, a partir de una lógica geopolítica y geoestratégica. Por otro lado, otro factor importante a tener presente como variable es que la política estadounidense hacia Cuba “nunca ha sido popular en el hemisferio en su conjunto”⁷.

Entre los temas más relevantes de la agenda bilateral –desde el punto de vista cubano– se encuentran el embargo (*bloqueo*) como eje medular, los temas migratorios y la Ley de Ajuste Cubano de Estados Unidos que, desde el punto de vista del gobierno de Cuba, fomenta la migración ilegal; las compensaciones; las transmisiones ilegales de TV y radio desde Estados Unidos hacia Cuba; la inclusión de Cuba en el listado de Estados que patrocinan el terrorismo del Departamento de Estado; los intentos de subversión sostenidos de diferentes formas y diversas vías a lo largo de más de 40 años; las campañas y presiones en los organismos internacionales, y la presencia en el territorio de la Base Naval de Guantánamo, contra la voluntad soberana del pueblo cubano.

El complejo entramado legislativo implícito en la política de Estados Unidos hacia Cuba obstaculiza sistemáticamente iniciativas de flexibilización, a lo cual se añade el tratamiento del tema en el marco de la política interna estadounidense y las veleidades electorales en el país. El momento actual es particularmente complicado. En el inciden múltiples factores que se remontan a 1959, e incluso algunos anteriores. Cuba no es una prioridad en la política global de Washington, ni es una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos⁸, sin embargo se incrementa y dinamiza la presión sobre la isla, a partir de un año electoral –2004– en Estados Unidos y la necesidad de la actual administración de contar con el voto cubano-americano, especialmente el del estado de La Florida. El peso de las elecciones presidenciales en Estados Unidos y el panorama electoral enrarece la problemática interna relacionada con la isla y se incrementan las exigencias del sector cubano-

⁶ Ver: John A. Cope, “Hemispheric Security Relations. Remodeling the US Framework for the Americas”, *Strategic Forum* N° 148, August 1998, INSS, NDU.

⁷ Warren Christopher, *In The Stream of History*, Stanford University Press, 1998, p. 387.

⁸ Cuba: “Time to Talk”, editorial de *The New York Times*, August 26, 1994; *DIA Report on Cuban Threat to US National Security*, USIA, en: <http://www.usia.gov/regional/ar/us-cuba/dia.htm>; *USA revisits Cold War Suspicions in Security Assessment of Cuba*, *Jane's Defense Weekly*, 11 de Marzo de 1998.

americano más recalcitrante, lo cual redundará en un aumento de las presiones que se ejercen sobre Cuba.

Es creciente la tendencia al incremento de los viajes de estadounidenses a Cuba, entre ellos, empresarios interesados en explorar un mercado cercano y prácticamente virgen donde vender sus productos⁹ e invertir¹⁰, así como también el interés de congresistas que perciben que la política de Estados Unidos hacia Cuba es cada vez menos funcional a sus propios intereses y que no ha logrado, en casi 45 años, el objetivo declarado de eliminar a la revolución cubana. Cabe destacar que se incrementa el interés del sector económico estadounidense por un cambio en la política hacia Cuba. En este sentido, se han alcanzado algunos niveles de consenso bipartidista, como se evidencia en la creación de grupos de trabajo sobre Cuba en las dos cámaras del Congreso –Cuba Working Group– cuyo propósito principal es modificar la actual política de Estados Unidos hacia la isla¹¹.

En los últimos meses el Senado votó a favor –59 a 36 votos– de incluir una enmienda que eliminaría el financiamiento para la aplicación de la prohibición de viajes a Cuba. La Cámara incluyó una enmienda idéntica en septiembre logrando una votación de 227-188. El Senado demostró un fuerte apoyo bipartidista para terminar con la prohibición de viajar a Cuba cuando el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, aprobó un proyecto de ley –S. 950– para eliminar totalmente la prohibición por 13-5 votos. Aún así, la Administración Bush amenazó repetidamente con vetar ley en su conjunto. Al pasar la legislación al Comité de Conferencia, que debe conciliar las diferencias entre las versiones de la Cámara y el Senado –que de hecho no existían ya que las votaciones demostraban una intención

⁹ La agencia importadora de alimentos de Cuba, Alimport, ha adquirido alimentos por más de US\$500 millones en dos años (fundamentalmente granos y cereales), en los Estados Unidos bajo una medida de excepción al embargo que fue aprobada, no sin dificultades y manteniendo un cúmulo de restricciones, en el Congreso después del huracán Michelle. Los productos deben ser adquiridos en efectivo. Ver: Anthony Boadle, *Florida Jumps on the Business Bandwagon to Cuba*, Reuters, November 20, 2003; John Hanna, *Kansas group urges Cuban trade*, AP, November 27, 2003 y “Agricultores de Dakota del Sur esperan exportar pronto a Cuba”, *El Nuevo Herald*, 2 de diciembre 2003 y Wilfredo Cancio Isla, “Cuba exige apoyo contra el embargo a empresas de EE.UU.”, *El Nuevo Herald*, 4 de diciembre 2003, p. A01

¹⁰ *Cuba Welcomes U.S. Oil Companies*, AP, CubaNews-Yahoo, 5 Diciembre 2003. Para otra perspectiva: Tom Fawthrop, *Cuba’s new oil industry*, BBC London, Noviembre 13, 2003 y *Nota Oficial, Granma*, 4 de diciembre 2003, pág. 1. Las compañías estadounidenses se verían impedidas de actuar en el sector de prospecciones petroleras debido a las leyes del embargo.

¹¹ “A Review of U.S. Policy Toward Cuba”, *U.S. of House of Representatives*, Washington, DC, May 15, 2002.

política clara— el liderazgo republicano no dio la oportunidad a que todo el Comité votara y eliminó la enmienda relacionada con los viajes a Cuba del FY04 *Transportation-Treasury Appropriations bill*. Estas enmiendas habrían dado fin a la política que limita los viajes a Cuba a aquellos que son por visita familiar, educacional, humanitaria, periodistas y grupos diplomáticos.

En el caso de Cuba, un problema central de la agenda es el levantamiento del embargo (*bloqueo*), lo cual implica derogar la Ley Helms-Burton, la Ley Torricelli, y otras vinculadas al tema. Desde el punto de vista de Estados Unidos, se intenta negociar con Cuba un arreglo justo y honorable para la compensación de las casi 6 mil empresas y ciudadanos de Estados Unidos cuyas propiedades fueron nacionalizadas en los primeros años de la revolución en Cuba. En este sentido, habría que tomar en cuenta también las afectaciones ocasionadas por el embargo (*bloqueo*) y su impacto en la isla durante cuatro décadas.

Un tema medular es la migración ilegal y el contrabando de inmigrantes, cuestión que se relaciona con la Ley de Ajuste Cubano y el uso del tema migratorio como un instrumento de política exterior. Desde el punto de vista de Cuba, la Ley de Ajuste Cubano altera los intentos de introducir elementos de normalidad en la relación migratoria establecida en los acuerdos de 1994 y desde la isla, se requiere su derogación. Un segundo aspecto es la necesidad de la cooperación para enfrentar el narcotráfico, así como cesar la inclusión de Cuba en la lista de estados que patrocinan el terrorismo, elaborada por el Departamento de Estado. Otro tema sensible de la agenda es la Base Naval de Guantánamo: desde la perspectiva del gobierno de Cuba, Estados Unidos debe renunciar a seguir ocupando dicho territorio en contra de la voluntad soberana del pueblo cubano.

Frente a los atentados terroristas al World Trade Center/Pentágono el 11 de Septiembre del 2001, Cuba, se refería a la necesidad de paz y cooperación internacional y de la necesidad de reinstalar las funciones de Naciones Unidas en cuanto a ambos aspectos y subrayaba que no apoya ni el terrorismo ni la guerra¹². El gobierno cubano condenaba los ataques terroristas, expresaba su solidaridad con el pueblo estadounidense y expresaba su disposición a cooperar de acuerdo a sus modestas posibilidades y ofrecía sus aeropuertos y corredores aéreos a los vuelos

¹² Fidel Castro, "Discurso en Foro Abierto en Ciego de Avila", Septiembre 29, 2001, en *Tribuna*, Havana, Septiembre 20, 2001, p. 5. "Nuestra Discrepancia no es la lucha contra el terrorismo, sino en los métodos de luchar contra el Terrorismo", Entrevista a General Raul Castro, *Granma*, Enero 22, 2002, p. 4.

de Estados Unidos¹³. Al mismo tiempo, Cuba ha firmado las doce Convenciones Internacionales sobre Terrorismo; aprobaba una ley nacional contra el terrorismo y ha cooperado con el Consejo de Seguridad en estos temas y también ha ratificado el Tratado Sobre No Proliferación de Armas Nucleares y el Tratado de Tlatelolco, que había firmado en 1995. En la esfera bilateral, la propuesta de Cuba a Estados Unidos para la adopción de un programa para combatir el terrorismo fue rechazada por el gobierno estadounidense. Cuba organizado y ha participado activamente en la Conferencia Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el Caribe en el 2001 y en la 2ª. Conferencia Regional sobre Fiscalización y Control de Drogas en el Caribe (2003). La isla cuenta con un programa integral conducido por la Comisión Nacional de Drogas y desarrolla una amplia gama de programas preventivos. Cuba a firmado las principales convenciones de Naciones Unidas relacionadas con drogas y tiene acuerdos de cooperación en este terreno con veintinueve países y un acuerdo reciente con Canadá –julio 2003– para compartir los recursos recuperados en el enfrentamiento al narcotráfico. A fines del 2002, Juan Escalona Regueiro, Fiscal General de la República de Cuba, declaraba en una conferencia de prensa en La Habana que Cuba “enfrenta [ba] graves problemas” debido a un aumento en la actividad criminal en la isla, advirtiendo que se aplicarían las medidas correspondientes. Cuba aplica la pena de muerte en casos de crímenes excepcionales y especialmente relacionados con la “seguridad de estado”. El General (Ret) Escalona Regueiro dijo que en el caso de Cuba es fundamentalmente un “disuasivo”¹⁴. La postura fuertemente preventiva hacia el incipiente uso de drogas y frente al surgimiento de un mercado en la isla, por parte del gobierno cubano, se traduce en un fortalecimiento de las sanciones legales para crímenes relacionados a la droga, un incremento en el fortalecimiento de la imposición de la ley y una estricta aplicación de la legislación establecida¹⁵.

¹³ Declaración del Gobierno de la República de Cuba, fechada el 11 de septiembre del 2001, *Granma*, Septiembre 12, 2001. Cuba también subrayaba que había sido objetivo de actos de terrorismo desde el territorio estadounidense, por mas de cuarenta años, incluyendo el sabotaje al vuelo de Cubana de Aviación en 1976 cerca de Barbados. Ver: Discurso de Fidel Castro, Octubre 6, 2001, in: *Granma*, Octubre 14, 2001.

¹⁴ *El Fiscal General de la República Admitió hoy que Cuba enfrenta Graves Problemas Por Incremento de Actividades Delictivas*, Conferencia de Prensa, Diciembre 3, 2002, E. López Oliva, Corresponsal, México, monitorhavana.

¹⁵ “Impostergable Combate para defender el presente y el futuro”, Editorial, *Granma*, 10 de Enero de 2003.

El debate sobre la política estadounidense y su impacto global, regional, y en el país se manifiesta en múltiples niveles. Los medios en general, la prensa cubana, y la TV informan profusamente sobre la política de Estados Unidos. Tanto los atentados al WTC/Pentágono en septiembre del 2001, como la guerra en Afganistán e Irak están constantemente presentes, además de otros temas vinculados a la realidad estadounidense y la política exterior de la actual administración, lo cual redundará en una población, en general, ampliamente informada en este terreno. En el plano académico, se realizan múltiples talleres, encuentros, debates, tanto en centros de estudios, instituciones académicas especializadas y la universidad, en torno a la política de Estados Unidos.

SEGURIDAD

El eje de la política exterior de Estados Unidos después del 11/09 es el terrorismo. La naturaleza del terrorismo contemporáneo se relaciona fundamentalmente con el peligro potencial relacionado con el uso de alta tecnología nuclear, química, etc., a estos fines, aunque no deja de estar presente un nivel menos sofisticado y altamente letal. Un tercer problema se relaciona con el medio ambiente y los desastres naturales y sus efectos. En este sentido la fragilidad del ecosistema de la Cuenca del Caribe y su importancia para el desarrollo económico del área, hacen de Cuba un actor fundamental en este campo y este es un factor que Estados Unidos debe considerar y de hecho hay sectores que destacan este hecho, aunque se trata de un tema hasta cierto punto cautivo del entramado de la Helms-Burton y en el marco del cual, sin embargo, se dan niveles de cooperación bilateral.

Con respecto a Cuba, a pesar de las particularidades del caso, la línea gruesa de la política de la Administración GW Bush se orienta a la llamada 'transición pacífica hacia la democracia', donde no están ausentes presiones y acciones de diversa índole sobre el gobierno de la isla. Es en esta dirección que se crea, en octubre 2003, una comisión presidencial para la transición en Cuba, presidida por el Secretario de Estado Colin Powell y que incluye además a Mel Martínez, Secretario de Vivienda. Dicha comisión deberá presentar un informe a la Casa Blanca a mediados del 2004.

El incremento de la presión política y condicionamientos de la agenda bilateral en la lógica de un "cambio de régimen", no contribuyen a crear condiciones propicias para un mejoramiento en la relación entre ambos

países. Si consideramos las características agresivas de la actual administración, no debería dejarse de examinar la alternativa militar en el caso de Cuba, cuestión poco probable pero no imposible. Las alternativas son: en el caso de una ola migratoria de grandes proporciones; en el caso de un descalabro económico en la isla que conllevara una situación de ingobernabilidad; y en el caso de una crisis interna que desembocara en una guerra civil, cuestiones que obviamente no están *ad portas*. Habría que considerar también, en la perspectiva de una intervención armada directa, una provocación¹⁶, y/o una iniciativa militar fruto de un análisis coyuntural, como maniobra distractiva y electoral, con el argumento del “cambio de régimen” o de la posesión de armas de destrucción masiva. Esto requiere de una ‘construcción de caso’¹⁷. Así, se intentaba “construir el caso” en torno al tema de supuestas capacidades de Cuba para el eventual desarrollo de armas de destrucción masiva. En el marco de la agenda de seguridad de Estados Unidos y los problemas, coyunturas o aspectos sensibles que podrían determinar ínfimas de intervencionismo militar en el caso de Cuba en momentos específicos y condiciones determinadas, han estado: el tema nuclear –y la planta electro-nuclear de Juraguá– que como argumento contra Cuba ha dejado de ser aplicable. Cuba busca alternativas energéticas no-nucleares, como la generación de electricidad a partir del gas natural¹⁸, suspendiendo la finalización de Juraguá por razones económicas. De hecho ya no es un argumento. Sin embargo, este tema puede derivar hacia la supuesta “capacidad bioquímica”, lo cual se percibe como amenaza, cuestión que se intenta utilizar recientemente en el marco de la construcción del caso’. La Estación de Rastreo de Lourdes, como tema conflictivo, que cobrara relevancia en la perspectiva de la “defensa nacional de misiles” (DNM) era eliminado a partir de soluciones que se daban en el marco de la relación bilateral entre Rusia y Cuba. Dicha estación se transformó en un centro educativo-tecnológico. La insistencia de la administración GW Bush en construir el caso’ era firmemente desmentida por el gobierno de Cuba, desde La Habana, donde se realizaba la XVIII Conferencia General de Organismo para la Proscripción de las Ar-

¹⁶ En este sentido las variables pueden ser múltiples, aunque básicamente podríamos pensar en alguna relacionada con las cuestiones migratorias.

¹⁷ Ver: Sonni Efron, “Threats overstated by Bush Official, Critics Contend. Undersecretary Bolton bluntly rejects claims he’s inflating regimes’ weapons capabilities”, *Los Angeles Times*, Noviembre 3, 2003.

¹⁸ La decisión de no continuar con el proyecto de Juraguá deja sin argumentos a los críticos en los Estados Unidos, que incluyendo a legisladores conservadores, expertos nucleares y funcionarios en Washington, que habían manifestado preocupaciones en cuanto a la seguridad de la planta si era completada. Reuters, 19-12-00. Fidel Castro, *Discurso*, 18-12-2000.

mas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) que subrayaba la importancia del Tratado de Tlatelolco¹⁹.

Desde algunas perspectivas se sostiene que Estados Unidos tendrán que considera una colaboración aun más estrecha con Cuba en asuntos de seguridad global, a pesar de que la actual política califica a Cuba como estado terrorista. Cuba, sin embargo, ha aportado información sobre asuntos específicos vinculados al terrorismo, desechada por la administración estadounidense, a partir de argumentos poco sostenibles. Dado la sostenida actividad terrorista en contra de Cuba, la isla tiene una extensa experiencia en asuntos de seguridad y también ha desarrollado un *know-how* defensivo en este terreno, cuestión que facilitaría el intercambio y cooperación.

Existen acuerdos entre Estados Unidos y Cuba en el de la migración, aunque no en el terreno de la piratería, tanto aérea como marítima. Recientes incidentes relacionados con secuestros de naves aéreas y embarcaciones en la isla requieren –considerando las prioridades del *Homeland Security* en Estados Unidos– de una activa interrelación entre ambos gobiernos en la perspectiva de un interés común en torno a la seguridad. En lo que se refiere a secuestros de naves cubanas, cabe destacar que en julio del 2003, los dos gobiernos llegaron a una suerte de entendimiento con respecto a la devolución de los secuestradores de la embarcación Gaviota-16' y en sentencias de prisión a los hechores.

Un acuerdo en torno al tema del narcotráfico redundaría en beneficio mutuo e incrementaría la seguridad en el área de la Cuenca del Caribe. A partir del enfoque de la responsabilidad compartida Cuba tiene acuerdos con más de 29 países y ha reforzado sus vínculos Canadá –mediante acciones destinadas a promover la colaboración bilateral– en esta esfera. Por otro lado, el incremento del crimen organizado transnacional impone la cooperación en este terreno.

Cuba ha expresado su disposición para negociar una considerable agenda de seguridad con Estados Unidos (drogas, terrorismo, migración ilegal). Hasta el momento existe lo que podría denominarse como coordinación caso a caso en temas migratorios (a partir de acuerdos firmados en 1994-95) y en asuntos de narcotráfico y drogas²⁰ e intercambio con Guarda Costas.

¹⁹ Gerardo Arreola, "Se consolidan AL y el Caribe como primera zona libre de la amenaza atómica", *La Jornada*, México D.F. 31 de octubre de 2003; "La Lucha contra el Terrorismo no debe servir de excusa para la guerra", *Granma*, 7 de noviembre de 2003, p. 1 y "Tlatelolco, testimonio de compromiso con la paz y seguridad", *Granma*, 7 de noviembre de 2003.

²⁰ Ver: Peter Kornbluh, *Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in the U.S.-Cuban Relations*, Cuba Briefing Paper Series N° 24, Georgetown University, December 2000.

La reacción de la administración estadounidense frente a la evidente disposición de Cuba establecer acuerdos bilaterales en temas como terrorismo, narcotráfico, y otras afines, no ha sido la más receptiva y ha rechazado la propuesta. El enfoque balanceado, en igualdad de condiciones y el respeto a la soberanía y autodeterminación de Cuba son fundamentales en la perspectiva de crear las condiciones para llegar a establecer una relación bilateral normal entre Cuba y Estados Unidos²¹.

Cuba comparte la percepción de que es necesario enfrentar el terrorismo en todas sus formas. Esta percepción va acompañada de otra, que es que Estados Unidos no considera, ni asume como necesario, a partir de la correspondiente voluntad política, el rechazo a todo tipo de terrorismo incluido aquel que se desarrolla en contra de Cuba y que se origina en los propios Estados Unidos. Cuba ha cooperado en el terreno del intercambio de información, en el terreno del antiterrorismo, cuestión que no ha sido adecuadamente evaluada desde Estados Unidos. En el plano de la interrelación Estados Unidos-Cuba es cada vez más evidente la necesidad de un intercambio y cooperación –en el marco del interés mutuo– en la perspectiva de una vecindad que deje a un lado la lógica conflictual y donde prime la cordura y el sentido práctico.

OPCIONES DE POLÍTICA

Cuba siempre ha mantenido un diálogo con países de América Latina, con el Caribe, África y Asia, en el plano bilateral, así como también en los organismos multilaterales, en torno a temas y agendas de interés común para el Tercer Mundo. En el caso de la agenda Cuba/Estados Unidos, se privilegian las negociaciones bilaterales.

Entre las prioridades que sería aconsejable discutir en el contexto internacional actual, caracterizado por una tendencia a la militarización de las relaciones internacionales, está el rescate del multilateralismo, devolviéndole su rol central en el contexto internacional y del papel de Naciones Unidas, que tiende a transformarse en una agencia para en-

También, Roger Ricardo Luis, "Importante Contribución al Combate a la Droga en al Región", *Granma*, enero 18, 2003, p. 8.

²¹ Una negociación debe ser bilateral. Las experiencias de 1898 y de 1962 (Crisis de los Misiles) son un referente para Cuba. Ver: Olga Miranda Bravo, *Vecinos Indeseables: la Base Yanqui de Guantánamo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, Cuba 1998, p. 135.

frentar y solucionar asuntos humanitarios, en tanto que OTAN parecería asumir un rol global como entidad militar expedicionaria con capacidad global. Por otro lado, es necesario, desplazar la militarización como eje central en el contexto internacional y evitar securitizar las agendas en detrimento de las apremiantes, y en algunos casos críticas, necesidades que, en el terreno económico y social, afectan a los países de América Latina, el Caribe, donde el desarrollo sigue siendo un objetivo medular.

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, armas).	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.

Acerca de los autores

Claudio Fuentes (editor). Doctor en ciencia política de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill). Además es historiador de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En el año 2003, obtuvo el premio a la mejor tesis de doctorado (sección derechos humanos) por parte de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, APSA, por su tesis "*Contesting the Iron Fist: Advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile*". Es profesor investigador de FLACSO-Chile. Entre sus publicaciones destacan los libros: *El costo de la Democracia* (FLACSO 2004); *Promesas de Cambio: Izquierda y Derecha en el Chile Contemporáneo* (co-editado con Mireya Dávila); y *Defensa Nacional: Chile, 1990-1994. Modernización y Desarrollo* (coautor con Augusto Varas). Además ha publicado una serie de artículos en libros y revistas académicas de Chile y América Latina incluyendo *Journal of Conflict, Security, and Development* (Inglaterra), *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Estados Unidos), *Fuerzas Armadas y Sociedad* (Santiago), *Nueva Sociedad* (Caracas), y *Estudios Internacionales* (Santiago).

Antonio Aranibar. Licenciado en Derecho, Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Mayor de "San Andrés" de La Paz, Bolivia. Abogado. Egresado de Sociología de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Más allá de esporádicas actividades académicas dedicó 40 años de su vida al servicio público mediante la actividad política, primero, como miembro activo de la resistencia democrática contra las dictaduras de los años 60, 70 y 80 en su país y luego como protagonista de la fundación y la construcción democrática de Bolivia. Fue Fundador y Presidente del Movimiento Bolivia Libre (MBL) entre el 15 de Enero de 1984 y agosto del 2001. Entre agosto de 1993 y agosto de 1997 ocupó el

cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA). Actualmente trabaja en la Comunidad Andina de Naciones.

Raúl Benítez Manaut. Licenciado en Sociología, con una Maestría en Economía y Política Internacional y con doctorado en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. Académico visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, National Defense University, Washington, D.C., del 15 de noviembre de 2003 al 30 de mayo de 2004. Autor de ensayos y artículos sobre: Teoría militar, estrategia y fuerzas armadas; guerra de baja intensidad; procesos de paz en conflictos civiles armados; geopolítica y seguridad de América del Norte; seguridad nacional en México; militarismo en América Latina; geopolítica y política exterior de México y relaciones de México con América Central.

Lilian Bobea. Socióloga, egresada de State University of New York, Binghamton. Investigadora y docente de FLACSO, República Dominicana. Especialista en los temas de Seguridad, Defensa y Seguridad Pública en América Latina y el Caribe. Editora de *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*, FLACSO, República Dominicana, 2002 y *Entre el Crimen y el Castigo: Seguridad Ciudadana, y Control Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, 2003.

Fernando Bustamante. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile, Ph.D. (c) en ciencia política, MIT, Cambridge, Massachusetts, EEUU. Investigador asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Santiago-Chile (1986-1992). Profesor asociado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador (1998-). Coordinador de la Maestría de Ciencias Políticas de la FLACSO-Sede Ecuador (1993-95). Profesor visitante permanente de la Universidad de Trent, Ontario-Canadá (1995-). Coordinador del Área de Sociología de la Universidad San Francisco de Quito (1997-). Asesor de la Comisión Negociadora del Tratado de Seguridad y Medidas de Confianza Mutua entre Perú y Ecuador (1998). Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Fernando Cepeda. Doctor en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad Nacional). Estudios de Postgrado en la New School for Social Research, en Nueva York. Fellow de St. Antonys College en la Universidad de Oxford. Ex ministro de Gobierno y de Comunicaciones (1986-1988). Ex Embajador en Londres, ante Naciones Unidas en Nueva York, la OEA en Washington y en Canadá. Autor de libros y ensayos sobre Desarrollo Político, Gobernabilidad Democrática, Corrupción y Relaciones Internacionales. En la actualidad es profesor de Ciencia Política en la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

Isabel Jaramillo Edwards. Investigadora Titular en el Centro de Estudios Sobre America (CEA) en La Habana, y Profesora Asociada en el Instituto de Relaciones Internacionales (ISRI) en La Habana y en FLACSO-Cuba en la Universidad de La Habana. Ha sido *visiting scholar* en American University, Rutgers University, Florida International University, Georgetown University, Harvard University, University of North Carolina, y FLACSO-Chile.

Ignacio Labaqui. Licenciado en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales (Universidad Católica Argentina) y Master of Science in Sociology (London School of Economics and Political Science). En la actualidad se desempeña como investigador en el Programa de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO-Argentina. También es Profesor Asistente en la Cátedra de América Latina en la Política Internacional en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina.

Daniel Matul Romero. Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración de Empresas. Actualmente es profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de las Américas en San José. Es coordinador del Área de Fronteras, Paz y Seguridad Democrática de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUPADEM).

David Mares. Professor and Director of Graduate Studies Political Science. Adjunct Professor the school of international relations/pacific studies. Faculty Director Programs abroad University of California, San Diego.

Luis Guillermo Solís Rivera. Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Fue Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad y también profesor visitante de la Universidad de Michigan e Investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de la Florida en Miami. Fue Jefe de Gabinete, Embajador para Asuntos Centroamericanos y Director General de Política Exterior del Gobierno de Costa Rica. Hasta julio del 2003 se desempeñó como Secretario General del Partido Liberación Nacional (socialdemócrata).