

El patio trasero

*Estados Unidos y
América Latina
pos-Irak*

**Claudio Fuentes /
Francisco Rojas Aravena**

El artículo plantea las principales interrogantes que surgen en el sistema internacional luego de la guerra en Irak. Se analizan los principales lineamientos de la política exterior de Estados Unidos y sus efectos para América Latina. El comportamiento estadounidense hacia el área en los últimos años se caracteriza por haber privilegiado aspectos que a partir de los ataques del 11 de Septiembre fueron replanteados. Ello implicó una recomposición de las prioridades y consecuentemente de los alineamientos y eventuales contraprestaciones en la región. Se revisan también las iniciativas que han surgido a fin de enfrentar la política de EEUU, y los problemas de acción colectiva para responder a las decisiones norteamericanas.

Pocos días después de asumir el poder en marzo de 2000, el presidente George W. Bush declaraba con orgullo que para Estados Unidos el más cercano amigo era México. En efecto, el primer representante extranjero invitado a la Casa Blanca fue nada menos que el presidente Vicente Fox. Sin embar-

Claudio Fuentes: doctor en ciencias políticas; profesor investigador de Flacso-Chile, Santiago.

Francisco Rojas Aravena: doctor en ciencias políticas; director de Flacso-Chile, Santiago.

Palabras clave: relaciones internacionales, guerra en Irak, Estados Unidos, América Latina.

go, en abril de 2003, el «más cercano amigo de EEUU» decidió telefonear a Bush para concertar una reunión sobre temas urgentes de la agenda bilateral. La llamada tardó cuatro días en devolverse y el tono de la respuesta no fue muy promisorio¹. Los cambios de énfasis en las administraciones y la baja importancia y prioridad que EEUU otorga a la agenda latinoamericana han sido una constante en las relaciones interamericanas. En este artículo sostenemos que los efectos de la política estadounidense hacia la región han sido su marcado unilateralismo y una priorización de su agenda de seguridad por sobre otros temas bilaterales y multilaterales. Si bien esos dos elementos se hicieron particularmente evidentes durante el conflicto con Irak, el primero ciertamente no constituye una novedad en las relaciones hemisféricas. Así, la tardanza de Bush en responder el llamado de Fox no debería sorprendernos. Tampoco la lentitud de la aprobación del tratado de libre comercio con Chile, la falta de interés en resolver la crisis argentina, o la falta de búsqueda de oportunidades para cooperar con Brasil. El elemento más novedoso de la administración Bush se vincula con la definición de una estrategia de guerra preventiva, lo que sin duda tendrá efectos importantes en la región. Desde el punto de vista de las respuestas regionales, sostenemos que han sido fragmentarias y plantean un panorama particularmente complicado para el fortalecimiento del multilateralismo en el nivel hemisférico. El debilitamiento de la presente arquitectura institucional del sistema internacional perjudica a las naciones pequeñas.

Tres interrogantes pos-Irak

La forma en que EEUU manejó y resolvió el conflicto de Irak plantea interrogantes en tres áreas interrelacionadas: la extensión, durabilidad y forma que adoptará la hegemonía americana, el cambio en el balance de poderes entre las principales potencias, y las condicionantes domésticas que definen la política estadounidense. Respecto del papel hegemónico mundial, para algunos analistas el hecho de que EEUU se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años 90, plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al Imperio Romano o a la hegemonía inglesa del siglo XIX para tratar de encontrar lecciones del pasado que iluminen este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive².

1. V. «Latin America and the United States. The Distance of Neighbours» en *The Economist*, 17/4/03.

2. V., p. ej., Amitav Ghosh: «The Anglophone Empire» en *The New Yorker*, 31/3/2003; Tony Judt: «Europe Finds no Counterweight to American Power» en *The New York Times*, 20/4/03; Niall Ferguson:

La interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural

Otros han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central a resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello afectará un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a la ONU, la OTAN, e incluso el sistema interamericano. Para algunos analistas el cambio en el balance de poderes es un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense y durante la década de los 90, EEUU dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el control del acceso a recursos naturales que EEUU se ha garantizado aún más luego del conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a escala mundial³. Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia de la inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y mediano plazo⁴.

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la actual administración estadounidense, la llegada al poder de una nueva derecha conservadora (el *neo-conservadurismo*), el impacto de los atentados del 11-S, y elementos de continuidad histórica en la política exterior norteamericana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo y la desconfianza hacia el sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la

«The True Costs of Hegemony: Huge Debts» en *The New York Times*, 20/4/03. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en EEUU desde la caída del Muro de Berlín; v., p. ej., Stanley Hoffman: «What Should We Do in the World?» en *The Atlantic Monthly*, 10/1989; Robert Kegan: «The Benevolent Empire» en *Foreign Policy* N° 111, verano de 1998; Cristina Eguizábal: «Unipolaridades» en *Foreign Affairs* vol. 3 N° 2, 4-6/2003.

3. Ya a fines de los años 90, EEUU decide priorizar su inserción estratégica en Asia central. Considerando el acceso a recursos naturales (petróleo y gas), EEUU mantiene un interés estratégico en Asia central, Medio Oriente, algunos países de África (Argelia, Angola, Chad, Nigeria, Sudán), Venezuela y Colombia; Michael Klare: «The New Geography of Conflict» en *Foreign Affairs* vol. 8 N° 3, 5-6/2001.

4. V., p. ej., Richard Perle: «Gracias a Dios por la muerte de la ONU», y Jean-Pierre Chevenement: «Un nuevo mundo» en *La Tercera*, 23/3/03; Henry Kissinger: «EEUU no estará solo en Irak» en *Clarín*, 11/4/03; Javier Solana: «Marte y Venus, reconciliados» en *El País*, 14/4/03.

interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si concluirá cuando se produzca un cambio político en una futura administración⁵.

Estados Unidos y América Latina, aquella persistente historia

El papel hegemónico de EEUU; el cambio en el balance de poderes y su efecto en la arquitectura multilateral; y, los condicionamientos domésticos que definen la política exterior estadounidense, son tres dimensiones centrales para el actual debate sobre el futuro de las relaciones internacionales. Los tres elementos cruzan cualquier análisis sobre el futuro de las relaciones interamericanas. En el caso del hemisferio, EEUU ha ejercido históricamente un rol hegemónico. Desde que la doctrina Monroe de 1823 declaró a América Latina y el Caribe como su área de influencia estratégica, primero contra las potencias de España e Inglaterra, luego contra los países del Eje y más tarde contra la Unión Soviética, las relaciones interamericanas se han caracterizado por un evidente desbalance de poder. En este sentido, el hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana. El desbalance ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones con la región. Dichas prioridades han dependido de: a) la protección de sus intereses de seguridad; b) la promoción del bienestar económico de su población; y c) el balance de poder doméstico⁶. La combinación de estos tres factores en cada contexto histórico determinado explican los vaivenes de las orientaciones de la política estadounidense hacia la región.

Por ejemplo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y que el bloque soviético se consolidó como principal amenaza a los intereses norteamericanos, EEUU priorizó sus cuestiones de seguridad en la región, incluso a costa de valores proclamados como esenciales, como el respeto a los derechos humanos y del Estado de Derecho. Del mismo modo, la protección de sus intereses económicos llevó a EEUU a favorecer en la región el modelo sustitutivo de importaciones que, entre otras cosas, le permitiría a los sectores económicos de su país ya instalados en el área gozar de mercados cerrados para la venta de sus productos. El cambio en el balance de poder doméstico explica el importante

5. Arthur Schlesinger: «La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra» en *El País*, 1/4/03; Narcis Serra: «La militarización de la política exterior de Bush» en *El País*, 7/4/03; «The Shadow Men» en *The Economist*, 24/4/03; Nicholas Lemann: «How It Came to War» en *The New Yorker*, 24/4/2003.

6. Lars Schoultz: «La política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes» en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie: *Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas*, Flacso, Santiago.

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

En los años 90 y luego de la caída del bloque soviético, EEUU redefine una vez más sus prioridades, lo que además coincide con la llegada al poder de los demócratas en 1992. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el par democracia-libre comercio apareció con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El predicamento central fue que el bienestar de la población norteamericana 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 el 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, habría mayores posibilidades para influir en las agendas locales con gobiernos democráticamente electos. Además, en una democracia habían menores posibilidades de alterar las reglas del juego establecidas.

Las políticas estadounidenses en la década de los 90 precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas) y fortalecer las instituciones democráticas por medio de una serie de programas de cooperación, incluyendo la reforma judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental⁷. 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 los encuentros de Miami (1994), Santiago (1998), y Québec (2001)⁸. Sin embargo, los progresos en materia de reducción de barreras de libre comercio no han sido automáticos ni ágiles. Ello se explica durante los años 90 por la peculiar configuración política y económica estadounidense, donde grupos de interés domésticos (sindicatos y sectores del agro) presionaron a sus representantes en el

7. V., p. ej., Madeleine Albright: «Testing of American Foreign Policy» en *Foreign Affairs* vol. 77 N° 6, 11-12/1998, pp. 50-64; Carlos Castañeda: «La relación olvidada» en *Foreign Affairs* vol. 3 N° 2, 2003.
 8. Se prevé la realización de un encuentro extraordinario de presidentes para fines de 2003.

Congreso para que las reducciones de aranceles no se implementaran, dada la potencial pérdida de trabajos en aquellos sectores productivos donde América Latina posee ventajas comparativas.

Bush y la repetición de la historia

La llegada de Bush al poder en 2000, parecía promisorio para las relaciones interamericanas dado que históricamente los republicanos tendieron a favorecer el libre comercio. Por cuanto además el peso de la comunidad latina en EEUU había crecido en el espectro político norteamericano, Bush tuvo desde el comienzo de su administración gestos específicos, al invitar a presidentes de la

región a instalar los temas prioritarios de la agenda interamericana (migraciones, narcotráfico y libre comercio). Sin embargo, aquella euforia

duró pocos meses, pues el estado de la economía hacía políticamente inviable plantear temas como rebajas de aranceles o

amnistías para inmigrantes mexicanos, cuando los grupos de presión sostenían que tales medidas incrementarían el desempleo y acrecentarían aún más el déficit de la balanza comercial con la región. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la

historia. Se produjo un giro que cerraría aún más cualquier posibilidad de debatir temas relevantes para la región, dado

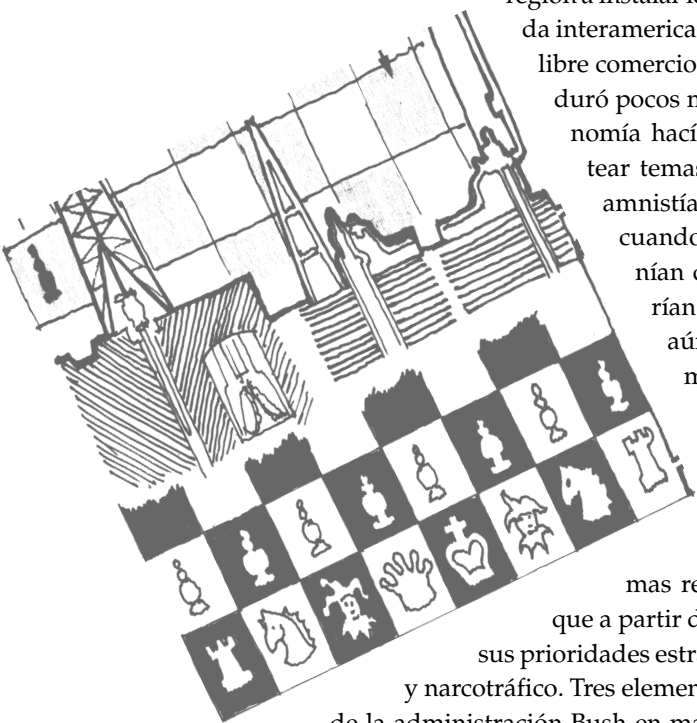
que a partir de ese día EEUU hizo explícitas sus prioridades estratégicas: seguridad, terrorismo y narcotráfico. Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: rejerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

de la administración Bush en materia de política exterior: rejerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

de la administración Bush en materia de política exterior: rejerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

de la administración Bush en materia de política exterior: rejerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos vía acciones preventivas.

Rejerarquización de prioridades. Históricamente la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo con el contexto específico de cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar económico de su población. En la década de los 90 se produjo un particular paréntesis en la definición de prioridades, dado que la agen-



da comercial y el fortalecimiento de la democracia aparecen con particular fuerza de manera simultánea, reduciéndose la prioridad estratégica de la seguridad.

Sin embargo, ese paréntesis se cerró el 11-S. La rejerarquización de prioridades se hizo explícita con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States*, publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista de 2001⁹. Allí se hace particular énfasis al fortalecimiento de las 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 que para la administración Clinton la libertad se aseguraba mediante la difusión del libre comercio y las ideas democráticas, la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a una agenda de seguridad.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad pasa por la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo. El debate sobre el unilateralismo no comenzó con la más reciente intervención en Irak sino en 1989 con la caída del Muro de Berlín. La opción de un aislacionismo de Posguerra Fría nunca fue parte del debate interno¹⁰. La pregunta central siempre giró en torno de cómo EEUU debería asumir su «liderazgo mundial». Para los principales asesores de George Bush padre (1988-1992), incluidos Paul Wolfowitz y Dick Cheney, EEUU debía asumir un rol predominante en la prevención de conflictos externos, restándole importancia al papel de los organismos internacionales. Sin embargo, el triunfo de Clinton en 1992 condenó a aquel sector a esperar una mejor oportunidad para influir en el Gobierno. Los asesores de Clinton, en cambio, hicieron del concepto *engagement* (involucramiento) un elemento central en su definición de política internacional. Madeleine Albright, secretaria de Estado, sostenía que

9. V. <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

10. El hecho de que la opinión pública estadounidense no muestre interés o perciba los altos costos de una inserción de EEUU en el mundo, ha marcado una discusión sobre el verdadero aislacionismo de esa nación. Sin embargo, la historia nos muestra que incluso cuando más ha primado este supuesto aislacionismo (después de la Primera Guerra Mundial, p. ej.), se produjo un importante flujo de capital desde EEUU 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 a Europa y no a los países no desarrollados. V. Thomas Skidmore y Peter Smith: *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001 (cap. 11); y Niall Ferguson: «The True Cost of Hegemony» en *The New York Times*, 20/4/03.

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.¹¹

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contrabalance de poder capaz de desestabilizar el sistema internacional. En esta concepción se asumía que, dado que el equilibrio de poder es algo inevitable, la política de contención y de un proactivo *engagement* era la mejor estrategia para –valga la redundancia– contener potenciales adversarios¹². La otra cara de esta política fue el *enlargement*, es decir, la ampliación de los espacios y sistemas democráticos. Se asumía que a mayor democracia, más estabilidad. En cambio la administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de organismos tradicionales (OTAN u ONU), sino mediante acuerdos que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo pos-11-S. 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.¹³

Guerra preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. Su origen se remonta a 1990, cuando en los pasillos de la Casa Blanca un documento causó un áspero debate intelectual y político. Wolfowitz y Cheney, como se mencionó, asesores clave de Bush (padre), sostenían en el documento que dado el colapso de la URSS correspondía a EEUU asumir un rol predominante en la prevención de conflictos, restando importancia al rol de los organismos internacionales. El actual secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, en un más reciente artículo anunciaba que «la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva»¹⁴. Es decir, los ataques preventivos comenzaban a perfilarse como opción estratégica. Rumsfeld señalaba:

11. M. Albright: ob. cit.

12. Al respecto, v. Benjamin Schwarz: «Why America Thinks It Has to Run the World?» en *The Atlantic Monthly*, 6/1996.

13. R. Perle: ob. cit.

14. D. Rumsfeld: «Transforming the Military» en *Foreign Affairs*, 5-6/2002, pp. 20-32.

La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en eje de la nueva doctrina estadounidense

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 (aceptando riesgos y probando 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 defenderse. Rumsfeld 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 EEUU; sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en éste:

Estas ideas son similares a las planteadas en la nueva doctrina de seguridad, publicada en septiembre de 2002 y donde se establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado es que «EEUU 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 al 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). La acción preventiva debe destruir las amenazas «antes de que alcancen nuestras fronteras». Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario; el ejercicio de la autodefensa 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, también reforzamos la seguridad interna.» La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. Esto es claro en el caso del terrorismo; sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. Más aún, en la lucha contra el 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 la iniciativa terrorista. El documento de la administración Bush reafirma en distintas partes la perspectiva de la acción preventiva, en la línea ya anunciada por Rumsfeld. «Mientras mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inmovilidad y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incerti-

dumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo ... EEUU actuará preventivamente si es necesario.»

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional: 1) la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional: no solamente cambia las reglas del juego establecidas en la ONU, sino que puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global; 2) incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EEUU; 3) no establece un diseño de orden o legalidad a ser construido o reafirmado. Una mirada unilateral que reafirme el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles; 4) esta estrategia no debería ser considerada como de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger, quien sostuvo que «la guerra preventiva no debe ser una regla general utilizada por un solo país»¹⁵.

Estados Unidos-América Latina, entre el garrote y la zanahoria

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

América Latina (nuevamente) no es prioritaria. En la historia de EEUU, América Latina pocas veces ha sido una prioridad. Cuando lo fue, ello se relacionó con temas de seguridad y acceso a recursos naturales o puntos estratégicos. Tal como Skidmore y Smith lo indican, a partir de 1945 las distintas administraciones norteamericanas priorizan su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales. La indiferencia se ha roto cuando un interés estratégico de EEUU se vio amenazado (el peligro soviético, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano se vio afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá)¹⁶.

Desde un punto de vista económico tampoco la región se ha constituido en un área de relevancia para EEUU. Por ejemplo, los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir más en Europa o Asia que en América

15. V. La Tercera, 9/5/03, p. 11.

16. Ver T. Skidmore y P. Smith: ob. cit.; Lars Schoultz: *National Security and U.S. Policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987; y *Beneath the United States*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

Latina y África¹⁷. En términos de intercambio comercial sucede algo similar excepto México, con el que existe un tratado de comercio (Tlcan). La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper la mencionada tendencia, sin embargo factores domésticos relacionados con grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio, y con la crisis económica de 1998-1999, han hecho dilatar la iniciativa.

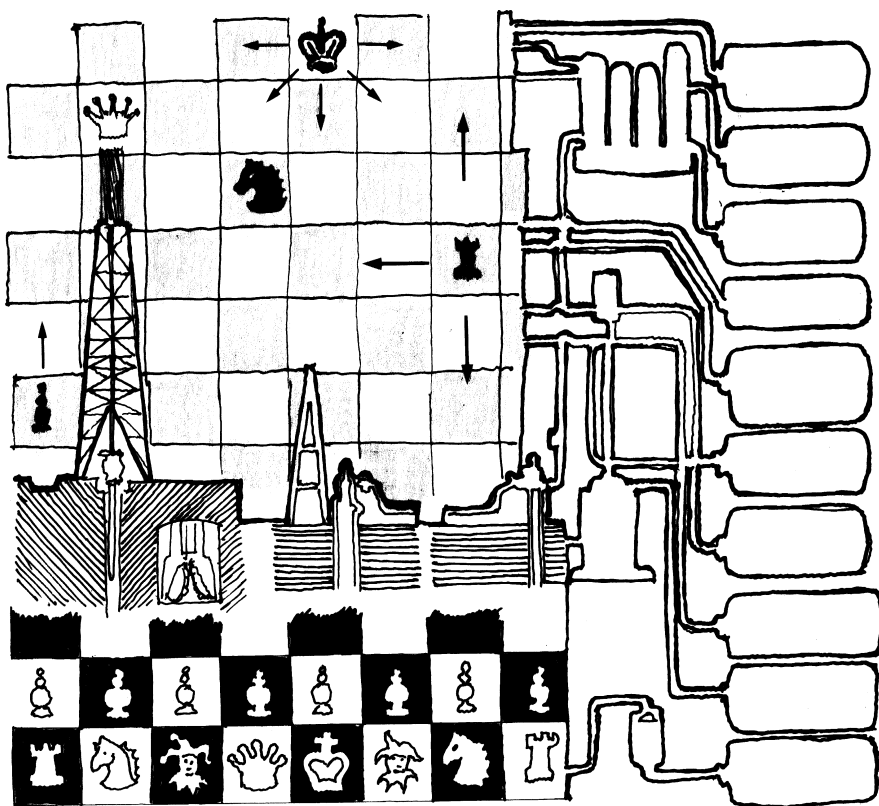
De modo que subrayando una tendencia histórica, en la nueva estrategia de seguridad nacional estadounidense América Latina no es una prioridad esencial; de hecho, en el documento mencionado ocupa solo tres párrafos. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que «comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia». Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas, y el tercero a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella tienen menos prioridad¹⁸.

Securitización y condicionamiento de la agenda interamericana. 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 la seguridad, específicamente los relacionados con el terrorismo; b) condicionamiento de la ayuda financiera de EEUU a los países del Tercer Mundo de acuerdo con el cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el FMI; y c) la resolución del conflicto colombiano mediante el apoyo militar¹⁹. Vale la pena hacer notar dos elementos de la estrategia Bush: primero, la vinculación entre terrorismo y conflicto colombiano y, segundo, el condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad estadounidenses. Respecto del primer punto, después del atentado contra las Torres Gemelas, EEUU decidió reclasificar el conflicto en Colombia: de guerra contra el «narcotráfico» y la «guerrilla», a guerra contra el terrorismo. El cambio en la tipología ha tenido dos consecuencias directas: dado que se trata de un conflicto contra el terrorismo, se han incrementado las opciones de apoyo financiero a Colombia en su esfuerzo militar; y en la práctica a ojos de EEUU se elimina la posibilidad por parte de cualquier autoridad colombiana de ini-

17. P. ej. en 1998 el grueso de las inversiones en el extranjero tuvo por destino Europa, Asia y Canadá (87.000 millones de dólares), mientras América Latina y África sumaron 30.000 millones; v. Departamento de Comercio: *U.S. Direct Investment Abroad I*, Washington, D.C., 1990-1998.

18. Michael Shifter: «A Shaken Agenda. Bush and Latin America» en *Current History*, 2/2002.

19. V. *Washington File*: «Transcript: Bush Offers more Development Money, Expect Results», US Dept. of State, 14/3/02; «Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas», 11/3/02; «Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US Priority», 13/3/02; «State Dept. Official Previews President Bush's Trip to Latin America», 12/3/02.



ciar 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 de 2002, la administración Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región según el comportamiento de los gobiernos respecto a la firma del acuerdo sobre el Tribunal Penal Internacional. Estados Unidos demandó a los países firmantes la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte; en caso contrario, sufrirían las consecuencias de perder la ayuda militar. Colombia fue el primero en indicar que no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante el Tribunal Penal Internacional a las tropas de EEUU emplazadas en su territorio. En una reunión con Bush, Uribe indicó que un acuerdo entre ambas naciones firmado en 1962 garantizaría la protección de soldados estadounidenses en suelo colombiano²⁰.

20. V. *The New York Times*, 18/8/02 y 23/9/02.

El seguimiento de los pronunciamientos de la administración Bush sobre América Latina desde mediados de 2002 muestra que se ha mantenido una política consistente con las previas definiciones al: a) colocar como principal tema multilateral y bilateral cuestiones vinculadas al tráfico de drogas y el terrorismo; b) enfatizar la necesidad de acabar militarmente con la insurgencia; c) apoyar candidatos presidenciales o gobiernos que no afectaran los intereses norteamericanos (de Brasil, Perú), y criticar a los que sí lo harían (Bolivia); d) mantener una postura crítica sobre la situación en Cuba, pese a que el Congreso está aprobando acuerdos para la reanudación de relaciones comerciales y de ayuda humanitaria; y e) esperar, en el plano de las relaciones comerciales, a que el Congreso apruebe la «vía rápida» para anunciar potenciales acuerdos con la región. En un hecho que ha sido menos publicitado, en noviembre de 2002 EEUU aprobó la elegibilidad de Perú y Ecuador para ingresar productos de la región andina con arancel cero. Anticipándose incluso a las negociaciones comerciales que se llevan con Chile, EEUU decidió premiar los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas. Ello quedó ratificado en la Ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de drogas (Etpdea) del 1º de noviembre de 2002.

El condicionamiento de la agenda a los temas de seguridad se ha hecho más explícito con la guerra en Irak. La reacción de EEUU frente al comportamiento latinoamericano consistió en «premiar» a aquellos países que han mostrado su solidaridad con la administración Bush y «castigar» diplomáticamente a los que no lo han hecho. Una revisión de las declaraciones del gobierno estadounidense en torno del conflicto y las posteriores decisiones multilaterales comprueban aquella tendencia (v. cuadro 1).

En el caso chileno dicha tendencia se mostró con claridad cuando las autoridades estadounidenses indicaron su «decepción» por la decisión de apoyar las resoluciones de la ONU frente a Irak. Pese a que el impase se ha dado por superado, la administración Bush dejó en claro que hubiese preferido 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 en principio debieron aprobarse simultáneamente²¹. En el caso mexicano la presión se hizo evidente al dilatar las negociaciones sobre el tema de migraciones y con un enfriamiento del diálogo con las autoridades mexicanas²². En el caso argentino, la «decepción» se tornó palpable cuando dicho país decidió abstenerse en la votación de la ONU por las violaciones a los derechos humanos

21. V. *El Mercurio*, 31/3/03.

22. V. «Latin America and the United States. The Distance of Neighbours» en *The Economist*, 17/4/03.

Cuadro 1

**Principales declaraciones del gobierno de Bush en torno de América Latina
(enero-abril de 2002)**

Fecha	Temas/País	Actor/Declaración
3/1/03	Irak - Chile	O. Reich: «Nos importa la opinión de Chile. No hemos venido a presionar» (visita al presidente Lagos).
20/1/03	Empresas - Venezuela	Embajador: Existe preocupación y decepción por decisión del Gobierno de allanar depósitos de Coca-Cola.
8/2/03	Drogas - Colombia	Bush: «Condenamos el ataque terrorista y oramos por las víctimas».
26/2/03	Política - Venezuela	Oficial: Gobierno de EEUU lamenta atentados pero últimos pronunciamientos Chávez contribuyeron a generar clima de confrontación.
19/3/03	Derechos Humanos - Cuba	Dpto. de Estado: Denuncia trato de gobierno cuba no contra opositores.
23/3/03	Irak - Chile	Embajador: «Habría sido mejor que hubiéramos coincidido EEUU y Chile [sobre Irak]».
26/3/03	Terrorismo - Cono Sur	Oficial: Gobierno de EEUU complacido por cooperación de seguridad en triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil.
27/3/03	Comercio - Chile	Oficial: Gobierno de EEUU decide separar paquete de aprobación de Singapur y Chile.
3/4/03	Drogas - Colombia	Dpto. de Estado: Gobierno solicitó al Congreso autoridad para ampliar ayuda a Colombia en lucha contra terrorismo y narcotráfico.
10/4/03	Irak - México	Bush: En EEUU «hay una decepción» por la actitud de México en relación con Irak.
11/4/03	Irak - Chile	R. Zoellick: EEUU están «decepcionados» con Chile por negativa a apoyarlo en Irak. Negociaciones de comercio seguirán.
14/4/03	Drogas - Región Andina	Dpto. de Estado: Gobierno de EEUU felicitó a Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá en lucha contra las drogas.
25/4/03	Irak - Chile	C. Powell: La actitud chilena ha sido recibida «con una gran desilusión».
28/4/03	Irak - Chile	C. Powell: Estamos dispuestos a mirar el futuro de la relación con Chile.
28/4/03	Justicia - A. Latina	J. Aschcroft: La Secretaría de Justicia ha apoyado el imperio de la ley en América Latina.
30/4/03	Política - A. Latina	C. Powell: Gobiernos de la región deben cumplir sus promesas.

Fuentes: Flacso-Chile. Banco de datos de política exterior. Basado en informaciones de prensa.

en Cuba. Por otra parte, para aquellos que se han sumado a la agenda de seguridad estadounidense la reacción fue diferente. 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 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 y se comprometió a la firma de un tratado de libre comercio de aquí a fines de año.

América Latina - Estados Unidos, fragmentación y audiencias domésticas

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

Respuestas fragmentadas. Una revisión de las respuestas frente a la decisión de intervenir en Irak muestra con particular claridad la fragmentación que vive la región frente a la política estadounidense. El cuadro 2 muestra las declaraciones oficiales de los gobiernos del área una vez que EEUU decide atacar a Irak. De 17 países latinoamericanos analizados, en 7 casos se aprobó explícitamente la acción militar, otros 7 la «lamentaron» o «rechazaron», y 3 sostuvieron posturas ambiguas. Ahora bien, ¿por qué esta diversidad de respuestas? La primera determinante se relaciona con los intereses que vinculan a las distintas regiones con EEUU. Por ejemplo, Colombia y Bolivia mantienen un claro interés en recibir el apoyo estadounidense en su guerra contra el narcotráfico. Los gobiernos centroamericanos se han mostrado inclinados a firmar un acuerdo de libre comercio y también tienen expectativas en el proceso de certificación que cada año realiza EEUU. De esta forma la acción colectiva de la región se ve seriamente dificultada por la especificidad de los problemas subregionales y los intereses diversos entre algunos países y EEUU. Adicionalmente existen diferencias regionales sobre la mejor estrategia para enfrentar la política estadounidense. Algunos países sostienen que se deberían privilegiar mecanismos multilaterales hemisféricos para la resolución de conflictos, otros plantean la necesidad de fortalecer instancias subregionales, mientras están los que simplemente promueven un relacionamiento directo con la primera potencia. Un tercer factor que contribuye a la fragmentación de respuestas se relaciona con la crisis de gobernabilidad en la región²³. Países como Argentina, Bolivia, Co-

23. Sobre los problemas de gobernabilidad regional, v. Francisco Rojas Aravena: «Incertidumbre e inestabilidad en Sur América» en *Anuario CIP*, España, 2003; y Klaus Bodemer: *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal / IKK / Flacso-Chile / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Cuadro 2

Posición de países latinoamericanos frente al ataque contra Irak

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

Fuentes: Flacso-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.

lombia, Perú y Venezuela enfrentan persistentes problemas de gobernabilidad interna que debilitan su posición en el concierto internacional. En primer término, las autoridades políticas deben focalizarse en resolver agudos conflictos políticos y/o sociales internos, disminuyendo su atención a los problemas multilaterales. La inmediatez de los conflictos internos hace menos relevantes los temas de la agenda global, pese a su fuerte impacto en lo local. En segundo lugar, la necesidad de obtener ayuda desde el Norte hace –hasta cierto punto– a estos países depender en mayor medida de los condicionamientos impuestos. Hasta hoy la excepción a la regla ha sido Venezuela que, por ser productor de petróleo, ha manifestado un mayor margen de maniobra que el resto de las naciones de la región en crisis. Sin embargo, el control por parte de EEUU de las reservas de petróleo de Irak eventualmente alterará el balance de poder entre la primera potencia mundial y los países de la OPEP.

Democracias y audiencias domésticas. En un sistema democrático existen mayores posibilidades para que diversos grupos de la sociedad presionen a sus gobiernos en temas que les conciernen. La guerra de Irak fue en este sentido un

***El rápido triunfo
 militar en Irak
 parece reducir la
 tolerancia frente
 a los conflictos
 emergentes***

interesante test. En diversos países los gobiernos debieron enfrentar presiones domésticas antes, durante y después de tomar decisiones vinculadas a la guerra de Irak. En Costa Rica, el Gobierno debió enfrentar serias críticas opositoras por el apoyo brindado a EEUU. La postura sirvió para que la oposición se unificara en torno de un tema sensible de política exterior, en un país que tradicionalmente había proclamado su neutralidad frente a los conflictos internacionales. En Uruguay, la ambivalente postura oficial también causó tensiones políticas. En Chile, el Gobierno decidió establecer una comunicación fluida con la totalidad del espectro político representado en el Congreso a fin de legitimar sus acciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El mayoritario rechazo de la opinión pública latinoamericana a la intervención de EEUU en Irak, unido a la experiencia regional respecto del intervencionismo norteamericano y las movilizaciones ciudadanas pro-paz, han afectado hasta cierto punto las decisiones de algunos gobiernos²⁴.

Escenarios futuros

Históricamente EEUU otorgó una baja prioridad a la región. Cuando ha existido alguna preocupación, fueron las cuestiones económicas y de seguridad las dominantes en la agenda estadounidense. En la administración Bush parece existir gran incertidumbre sobre qué sucederá en el área. Por una parte se enfatiza la importancia de robustecer el libre comercio y la democracia²⁵, pero al mismo tiempo las principales iniciativas políticas se vinculan directamente con intereses estratégicos y de seguridad²⁶. Adicionalmente, el rápido triunfo militar en Irak parece reducir la tolerancia de los tomadores de decisión estadounidenses frente a los conflictos emergentes y sus eventuales soluciones diplomáticas. La eficacia del triunfo militar parece reemplazar al trabajo más arduo del campo diplomático. En el corto plazo, es factible que la dinámica doméstica en EEUU haga más lento de lo esperado el proceso de aprobación de acuerdos comerciales. Además, puede esperarse que se intensifique la agenda de seguridad, especialmente en lo concerniente al narcotráfico y el terrorismo²⁷. Si en otras regio-

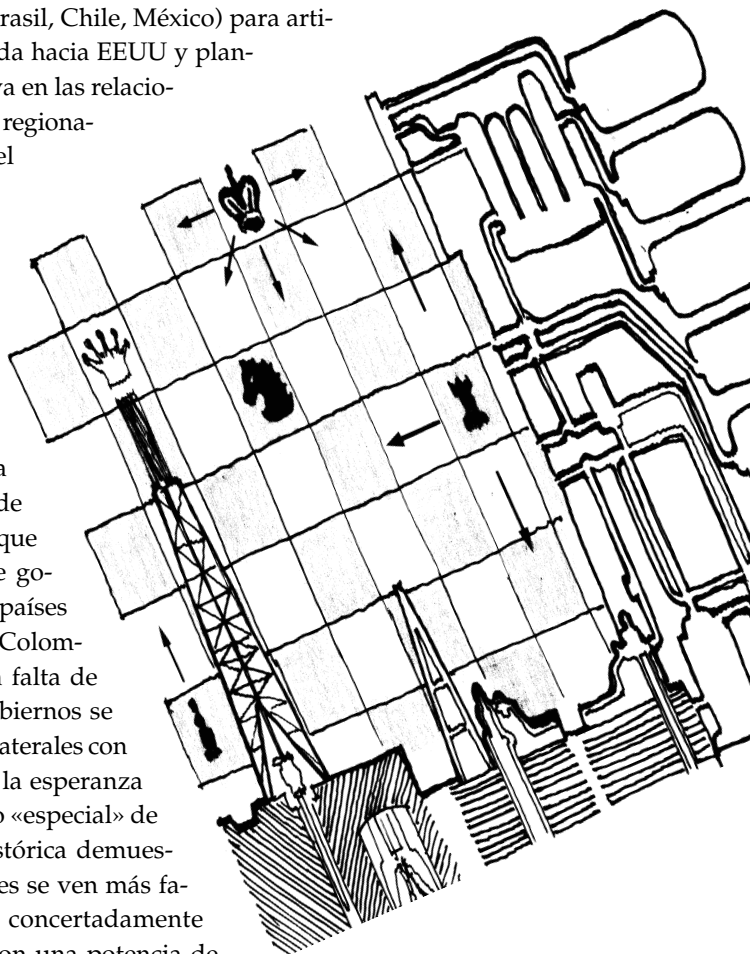
25. V. Robert Zoellick: «Comerciar en libertad» en *Foreign Affairs en español* vol. 3 N° 1, 2003.

26. Ejemplos de esta visión, además de los ya mencionados, son los casos de Venezuela, donde EEUU tuvo una postura ambigua respecto al intento golpista contra el presidente Chávez, y el condicionamiento económico para el caso de Argentina, pese a la seria crisis que enfrentó el país en 2001-2002. V. un reciente artículo que analiza el caso venezolano: Michael Shifter: «Venezuela fuera del radar» en *Foreign Affairs en español* vol. 3 N° 2, 2003.

27. Además del incremento de ayuda económica militar a Colombia ya mencionado, en Perú se ha producido un fuerte incremento de la cantidad de autorizaciones de oficiales estadounidenses para realizar entrenamientos y planeamiento en dicho país. V. *Boletín En la Mira* N° 3, IDL-Perú, 4/2003.

nes –incluyendo al Medio Oriente e Irak– los procesos de pacificación se complican, es factible que la administración Bush quiera conseguir algún «éxito» diplomático y/o militar antes de concluir su mandato, lo que incrementaría el interés por resolver el conflicto colombiano.

Desde el punto de vista de América Latina, las respuestas frente a la política estadounidense han sido fragmentarias y carentes de contenido. Se evidencia una clara falta de liderazgo de los principales países de la región (*i.e.* Argentina, Brasil, Chile, México) para articular una acción concertada hacia EEUU y plantear una agenda alternativa en las relaciones interamericanas. Foros regionales como el Mercosur y el Grupo de Río no han coordinado una agenda de trabajo que enfrente temas de gobernabilidad y que expliciten una respuesta a la política norteamericana. En el futuro cercano América Latina mantendrá bajos niveles de crecimiento económico, lo que agravará los conflictos de gobernabilidad en diversos países como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. La falta de liderazgo hará que los gobiernos se embarquen en diálogos bilaterales con la principal potencia, con la esperanza de obtener algún beneficio «especial» de EEUU. La experiencia histórica demuestra que las naciones débiles se ven más favorecidas cuando actúan concertadamente que cuando «negocian» con una potencia de acción unilateral.



Otra tendencia destacable es la utilización de la diplomacia *ad hoc* para la resolución de conflictos hemisféricos. De hecho, algunos países han solicitado que

se efectúe una cumbre extraordinaria de presidentes de las Américas en el segundo semestre de 2003 para analizar la seguridad hemisférica y evaluar el estado de las relaciones interamericanas. Dado que las cumbres dependen en gran medida de la energía y voluntad política de las partes, el seguimiento de los acuerdos alcanzados en este tipo de iniciativas es dificultoso. Adicionalmente, la diplomacia *ad hoc* debilita el entramado institucional hemisférico existente que debería ser el espacio de debate de cuestiones atinentes al multilateralismo. ¿Qué sería deseable para la región? Se precisa hacer uso de los espacios de concertación regional para adelantar una agenda amplia de cooperación en temas vinculados al desarrollo económico, social y político. Para ello se requiere que países clave asuman un liderazgo claro, más aun cuando los urgentes problemas regionales necesitan respuestas cooperativas. Temas vinculados al narco-tráfico, la delincuencia internacional, migraciones transfronterizas, lavado de dinero, terrorismo, comercio, degradación del medio ambiente, y problemas sociales internos están íntimamente ligados y requieren respuestas multidimensionales.

En el plano de lo posible, sería más viable en el corto plazo que se produjese un liderazgo subregional para enfrentar agendas específicas de cooperación. La acción de países como México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile es fundamental para establecer temas de cooperación multidimensionales que involucren áreas interrelacionadas como la promoción del desarrollo, la profundización de las instituciones democráticas y la resolución pacífica de controversias internas y externas. El actual contexto económico mundial deja pocas esperanzas de recuperación en el corto y mediano plazo. Para que la región pueda resolver de manera sostenible los problemas de desigualdad y pobreza requiere de una tasa de crecimiento superior a 4% o 5% anual, meta que está lejos de ser alcanzada en un breve plazo. En un marco de inestabilidad económica, crisis de representatividad de los partidos políticos y baja densidad institucional para hacer frente a crecientes conflictos sociales, el área requiere fortalecer los mecanismos de diálogo multilateral a fin de establecer una comunicación más equilibrada entre los gobiernos de la región y los países desarrollados y organismos multilaterales. El periodo 2000-2010 corre el riesgo de convertirse en una nueva década perdida para América Latina, y la actual coyuntura internacional en nada favorece que aquello no ocurra. Por eso se verá agravado el peligro de tensiones y crisis. El patio trasero estará convulsionado y tendrá escasa atención de la potencia del Norte.