

Bajo la Mirada del Halcón

ESTADOS UNIDOS - AMÉRICA LATINA POST 11/09/2001

Claudio Fuentes
Editor



FLACSO-Chile

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

Derechos de edición reservados para todos los países por:

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

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

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

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

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

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

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

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

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

“Unilateralismo radical” y América Latina

Francisco Rojas Aravena

9

ESTADOS UNIDOS Y EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Estados Unidos 2000-2004: tendencias de política exterior

Claudio Fuentes

19

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

David R. Mares

51

VISIONES SUBREGIONALES

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

Ignacio Labaqui

65

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

Fernando Bustamante

93

La región Centroamericana

Luis Guillermo Solís Rivera y Daniel Matul Romero

135

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

MIRADAS NACIONALES

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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