

via. La novedad radica en que hoy todos lo reconocen como problema fundamental, y en que son los propios indígenas los que recogen la bandera de lucha y toman la palabra en los espacios democráticos para avanzar en este camino.

Moira Zuazo es politóloga boliviana. Fue profesora de Ciencia Política en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Actualmente realiza una investigación doctoral en la Universidad de Konstanz.

Günther Maihold

La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina

“*Intermestic*” es la palabra idónea para designar la base conceptual de la recién presentada nueva “Doctrina Bush” concerniente a la seguridad nacional de Estados Unidos que rompe con las visiones tradicionales de un seguro y protegido espacio doméstico en el territorio nacional. Los dramáticos sucesos del ataque del 11 de septiembre de 2001 han implicado un redimensionamiento de las políticas tradicionales de defensa y de seguridad, acompañado por un fuerte moralismo como base valorativa de la política exterior de Estados Unidos: todos los desenvolvimientos de la política internacional son revisados en cuanto a los posibles efectos que tuvieren sobre los intereses internos de este “coloso del norte”, reflejándose entonces en una política exterior que, desde el énfasis en la seguridad interna (*homeland security*), plantea una estrategia preventiva que trata de adelantarse a cualquier peligro que pueda surgir tanto desde fuera como desde

células exteriores en el ámbito nacional.

Si entonces el criterio implícito de esta nueva estrategia de seguridad nacional se nutre de una perspectiva que lentamente borra las fronteras entre lo interno y lo externo, también para Estados Unidos podría esperarse una valoración adecuada de los alcances ya establecidos de los regímenes internacionales en materia de medio ambiente, seguridad regional, justicia etc. Sin embargo, este paso hacia esquemas de seguridad basados en acuerdos internacionales va a contrapelo del modo de pensar de la nueva administración estadounidense. Siguiendo un esquema realista orientado en la búsqueda de equilibrios de poder, el nuevo planteamiento de seguridad retrocede a un esquema de unilateralismo meditado, que busca aprovechar coaliciones oportunas pero sin renunciar a una intervención propia preventiva, siempre y cuando se perciba un peligro nacional que puede ubicarse en una amplísima gama que va desde la proliferación de armas nucleares hasta el tráfico de drogas o la migración como amenaza para el desarrollo nacional.

Es ante este fondo de percepciones y reacciones “intermísticas” que hay que leer el planteamiento de la seguridad nacional elaborada por parte de la administración Bush. Desde 1986 el presidente de los Estados Unidos tiene la obligación de presentar al Congreso la estrategia de seguridad de su gobierno; deber con el cual el presidente George W. Bush cumplió el 20 de septiembre de 2002. Con el título *The National Security Strategy of the United States of America* (www.whitehouse.gov/nsc/nss.html, 8/1/2003), la administración Bush Jr. presenta un documento que rompe con muchos elementos de la política exterior de su antecesor Clinton y asume al mismo tiempo los retos que surgieron como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de

2001. En este sentido no sorprende el enfoque del informe que hace hincapié en el argumento de que hoy en día los Estados débiles, las oscuras redes de individuos y amenazas asimétricas aparezcan como los mayores enemigos para la seguridad nacional de Estados Unidos, un reto que este país trata de cumplir con una reorientación de su estrategia internacional. El “cruce de radicalismo y tecnología” asume en esta perspectiva la calidad del mayor peligro para la nación, el cual se quiere afrontar con una posición de prevención sistemática. Para llevar a cabo esta visión estratégica se visualizan cambios en la política exterior, en las instituciones nacionales y en la selección de los instrumentos a emplear. Es en este nuevo enfoque donde hay que ubicar la relativa importancia de América Latina, ya que se impone en el informe una visión muy globalizada y al mismo tiempo localista en la definición de prioridades para conseguir la seguridad nacional de Estados Unidos. En este sentido, se plantea un rechazo al desarrollo de una doctrina fija y en su lugar se aboga por un posicionamiento flexible que logre dar suficiente espacio para adaptar las acciones de los Estados Unidos a las cambiantes circunstancias.

El distintivo “internacionalismo americano”

Aunque Estados Unidos en el pasado había buscado garantizar su seguridad y la seguridad internacional basándose en un buen entendimiento entre los grandes poderes, hoy en día esta base de acción le parece insuficiente a la nueva administración. Se detecta en el informe que los Estados débiles se han vuelto vulnerables para redes de terroristas y carteles de la droga, por lo cual el combate a la pobreza, la restitución de instituciones débiles y el

combate a la corrupción se han vuelto tareas inminentes. Es basándose en este análisis que Estados Unidos desea adelantar un “internacionalismo americano”, como reflejo de “la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales”. “La meta de esta estrategia es ayudar para que el mundo no solamente sea más seguro sino también mejor”, reza el documento, palabras que hacen recordar el discurso del presidente sobre el “imperio del mal”, un concepto de difícil aceptación en Europa y América Latina. Sin embargo, la base moral y valorativa del nuevo internacionalismo no debe subestimarse, ya que presenta, ante la ausencia de otros fundamentos doctrinales, el único anclaje sistemático de la nueva política de seguridad nacional de Estados Unidos. Se mencionan entonces valores como la dignidad humana, la promoción del crecimiento económico global basado en mercados libres y libre comercio, sociedades abiertas con una infraestructura democrática sólida, el combate y la prevención del terrorismo, el control tanto de conflictos regionales como de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Estos elementos básicos dejan claro que se quieren aprovechar alianzas establecidas con los amigos tradicionales de Estados Unidos. Sin embargo, se hace hincapié en que este país no dudará en emplear medidas y acciones unilaterales basándose en su derecho a la defensa propia, para adelantarse preventivamente a acciones terroristas.

Con esta disposición básica se vislumbra cómo se modifican las relaciones tradicionales de Estados Unidos en el mundo: al parecer se prefieren alianzas operativas y acciones conjuntas oportunas en vez de estructuras internacionales, y se emplea un esquema de organizar coaliciones articulando poderes regionales como Japón, Corea del Sur, República de África

del Sur, Nigeria, etc., con cierta capacidad de influencia en su ámbito geográfico inmediato. Esta orientación de promover “apoderados” y “operadores” en otras partes del mundo recuerda doctrinas de seguridad del pasado, que no mostraron ser una base sólida para establecer paz y democracia en el mundo.

Seguridad hemisférica basada en coaliciones flexibles

En su campaña electoral, Goerge W. Bush había señalado que el siglo XXI iba a ser llamado “el siglo de las Américas”, una alusión a las prioridades que su gobierno estaba decidido a dar al continente americano. Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre cambiaron la agenda original, lo cual ha afectado especialmente los intereses de los países latinoamericanos. La conceptualización de una política hemisférica por parte de Estados Unidos está enmarcada en el proyecto del ALCA con el horizonte para el año 2005, pero no alcanza una visión de conjunto en materia de seguridad. Prevalece en este ámbito una valoración específica de cada país y su papel estratégico para los intereses nacionales. Aunque se sigue indicando por parte de la administración estadounidense que este país exporta más hacia América Latina y el Caribe que a la Unión Europea (UE) y que los países al sur del Río Grande representan hoy el mercado más dinámico para las exportaciones, hay que indicar que la relación con México en el marco del TLCAN absorbe la mayor parte de este flujo comercial. Más bien, se ha visto una cierta dispersión del interés de Estados Unidos para con el subcontinente, reflejando de alguna manera la creciente heterogeneización interna de este espacio regional. No obstante el nuevo interés dominante en el combate

del terrorismo, siguen vigentes cuatro ejes centrales en la agenda de George W. Bush con respecto a América Latina:

- fortalecimiento de la seguridad,
- promoción de la democracia,
- combate a la corrupción (*good governance*),
- estímulo para el desarrollo económico.

Estas prioridades para las relaciones en el ámbito hemisférico reflejan el enfoque de la estrategia de seguridad nacional presentada, especialmente en cuanto a la visión de la seguridad en un sentido que rebasa criterios inmediatos de defensa.

Ya en la última Cumbre de las Américas celebrada en Québec en el verano de 2001, se había convenido entre las partes preparar una conferencia especial sobre la “Seguridad Hemisférica” para el año 2004, tomando como referencia la propuesta mexicana de sustituir el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en septiembre de 1947 y conocido como Pacto de Río, por un nuevo instrumento para la cooperación militar, ampliando su alcance a temas no tradicionales de seguridad, como el combate de desastres naturales. Aunque como consecuencia de los eventos del 11 de septiembre entró en vigor el deber de apoyo mutuo ante el ataque foráneo, sigue presente entre los gobiernos latinoamericanos el deseo de incluir en un nuevo acuerdo de cooperación militar temas referidos a amenazas internas de la región, como por ejemplo el combate al crimen organizado, al comercio internacional de drogas y a las guerrillas, posición adelantada por parte del nuevo gobierno colombiano de Álvaro Uribe. La búsqueda de un nuevo sistema interamericano de seguridad que logre compatibilizar la defensa por un lado y la seguridad en una visión multidimensional por el otro implicaría reconcep-

tualizar las funciones de la Junta Interamericana de Defensa (JID), cuya tarea se había limitado a los intereses inmediatos de la defensa, no siempre reflejando la subordinación militar a las autoridades civiles, elemento central del nuevo profesionalismo militar en condiciones de sociedades democráticas.

Concretamente se mencionan en el informe la situación de Colombia y del área andina, donde Estados Unidos siente un peligro para “la salud y la seguridad” nacionales, por lo cual se aboga por una estrategia activa de apoyo de los países andinos en el ajuste de sus economías, la implementación del Estado de derecho, el combate a las organizaciones terroristas y al negocio de la droga. Así se pretende también, en el caso de Colombia, lograr la defensa de las instituciones democráticas y la extensión de la soberanía efectiva en el territorio nacional de parte del gobierno colombiano.

La expansión de la cooperación al desarrollo

De acuerdo con sus prioridades de facilitar la expansión de economías de mercado y promover el libre desenvolvimiento de la empresa privada como factor esencial del desarrollo, el gobierno de Estados Unidos anuncia en el documento un aumento del 50% de sus recursos destinados a la cooperación al desarrollo, lo cual parece un anuncio alentador al revisar las aportaciones actuales que apenas alcanzaban el 18% en cuanto a América Latina, mientras que la Unión Europea apoya a esta región con un 31% del total de la ayuda recibida. Las distancias que separan a la Unión Europea de Estados Unidos en cuanto a sus aportaciones a la cooperación al desarrollo se pueden vislumbrar si se toma en cuenta que la prime-

ra destina apenas el 13,8% de su total de cooperación a América Latina, mientras Estados Unidos lo realiza en un 24,5 Por ciento. Es en esta perspectiva que el anuncio del gobierno Bush solamente hace notar el camino que queda por recorrer a Estados Unidos para poder asumir la responsabilidad con el mundo en vías de desarrollo y con América Latina en especial.

Del anunciado aumento de la ayuda se verán favorecidos aquellos países que hayan mostrado un cambio real en cuanto a las metas de Estados Unidos en materia de políticas económicas responsables, Estado de derecho, inversión en educación y salud, combate a la corrupción y fortalecimiento del empresariado. Se plantea inducir una nueva dinámica en el ámbito de la cooperación multilateral al reducir el otorgamiento de créditos en favor de donaciones a través de proyectos y sus resultados concretos.

Sin embargo, a pesar del avance perceptible en el aumento de los fondos para la cooperación al desarrollo, a los ojos del gobierno de Bush, comercio e inversión siguen siendo los mejores motores para el desarrollo y la garantía del avance de mercados libres y abiertos.

Por lo tanto se recalca el interés de lograr un acuerdo para el ALCA en 2005 entablado ahora las primeras rondas de negociación en lo referente al acceso a los mercados en materia agrícola, industrial, de servicios e inversión. En el ámbito bilateral se quiere avanzar en las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Chile y Centroamérica bajo las posibilidades concedidas por el Congreso en la *Trade Promotion Authority*. Igualmente se pretende conceder a los países caribeños un tratamiento especial correspondiente a las posibilidades de acceso al mercado norteamericano otorgado a los países africanos del área subsahariana.

El terrorismo y los “*rogue states*” (Estados díscolos)¹

Marcado por la experiencia de una agresión foránea sufrida en tierra propia, a Estados Unidos le sigue preocupando el control de posibles agresiones por parte de redes y células terroristas. Por lo tanto no sorprende el hecho que en el informe vuelva la posición ya conocida del presidente Bush en el sentido de que su país no hará ninguna distinción entre los terroristas y aquellos que en conocimiento de los nefastos intentos destructivos ofrezcan ayuda o alberguen a terroristas. El informe aporta elementos para identificar a los “*rogue states*”, denominación posteriormente cambiada por “*states of concern*” y con el gobierno de Bush de nuevo rebautizados como “*rogue states*”. Entre ellos se mencionan el no respeto del derecho internacional, la amenaza a los países vecinos, la adquisición de armas de destrucción masiva, el fomento del terrorismo global, el rechazo a los valores humanos, el odio hacia Estados Unidos y todo lo que lo representa el uso de los recursos nacionales para fines personales y sumisión de la población propia. Por lo tanto, Estados

Unidos plantea la necesidad de acciones preventivas para impedir cualquier ataque posible, lo cual –en última instancia– implicaría condiciones de un estado de alerta continua. Es en base al mejoramiento de sus sistemas de inteligencia internos y externos que la administración Bush espera poder reducir las posibles amenazas y calibrar mejor el uso de sus fuerzas militares.

Resumiendo los elementos aquí señalados de la estrategia de seguridad nacional se hace visible el cambio que el nuevo gobierno ha ido gestando ante el ataque sufrido en tierra propia, tomando en serio la nueva realidad “intermística” de la situación internacional. Sin embargo, frente a este análisis se plantea un concepto de acción orientado en conceptos del realismo y del balance del poder, los cuales corresponden a un ideario que por un lado ha sido de una demostrada facilidad de asimilación, y por otro lado no se corresponde con las complejidades del mundo globalizado. Las acciones que el gobierno de Estados Unidos planteará basándose en este diseño de su política exterior no parecen estar orientadas a la búsqueda del consenso internacional, sino limitadas a esquemas y coaliciones de corto plazo sin las perspectivas de creación de confianza mutua y proyectos de largo plazo; pero son justamente éstos los elementos de un andamiaje de regímenes internacionales y de un multilateralismo consensuado que pueden ser de ayuda para la estabilidad que la política hemisférica e internacional necesita.

¹ La traducción española de *rogue states* es un problema todavía no resuelto. Es fácil reunir más de una docena de variantes en textos políticos y periodísticos, en un abanico de calificativos que recoge todas las lacras y maldades de la especie humana: Estados bandidos, Estados bellacos, Estados bribones, Estados canallas, Estados criminales, Estados delincuentes, Estados gamberros, Estados granujas, Estados ilegales, Estados irresponsables, Estados parias, Estados pícaros, Estados piratas, Estados rufianes, Estados truhanes, Estados terroristas, Estados tramposos, Estados villanos, Estados rebeldes. Siguiendo una traducción del servicio interpretativo de la Unión Europea se emplea aquí el término “Estados díscolos”.

Günther Maihold, doctor en Sociología y Ciencias Políticas, ha publicado sobre la historia de las ideas, la democratización y las políticas exteriores en América Latina; actualmente se desempeña como director del Instituto Ibero-Americano de Berlín/RFA; maihold@aia.spk-berlin.de.