

The Americas: una visión estratégica estadounidense

JAMES L. ZACKRISON
DRA. KIMBERLEY L. THACHUK (1)
Universidad de Defensa Nacional (Washington)

EL continente americano, y en particular Iberoamérica, ofrece a los Estados Unidos muchas oportunidades y desafíos. Hay tendencias que muestran una consolidación de la democracia, mayor estabilidad política y crecimiento económico; pero, al mismo tiempo, siguen formando parte de la escena política la corrupción, movimientos insurgentes, crimen organizado y violaciones de los derechos humanos, factores estos que causan una migración continua. Al oído estadounidense, el nombre Latinoamérica sugiere la imagen tradicional de comunidad regional mucho más compacta y homogénea de lo que es en realidad, sin reconocer las tremendas diferencias entre los distintos países, diferencias tales como extensión, geografía, nivel de madurez política, cultura o idioma. Si a esto añadimos



siempre encuentran una adecuada traducción en una cultura predominantemente hispana. No obstante y a largo plazo, hay razones para ser optimista, sin que esto suponga garantía alguna.

INTERESES DE EE.UU.

Los intereses básicos estadounidenses en el continente americano incluyen la integración económica y desarrollo comercial, la expansión de valores fundamentales -democracia y derechos humanos-, la reducción de las graves amenazas provenientes de actores no estatales, así como el mantenimiento de la seguridad; presentando estos intereses variaciones según zonas y países.

Integración económica y desarrollo comercial. La expansión del comercio ha tenido un impacto significativo en las consideraciones de la política exterior

(1) James L. Zackrison y la doctora Kimberley L. Thachuk están destacados en la actualidad como profesores investigadores en el Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de Defensa Nacional en Washington. James L. Zackrison es analista de la Oficina de Inteligencia Naval. La doctora Kimberley L. Thachuk pertenece al Instituto de Estudios de Derecho Penal de la Universidad Simon Fraser (Canadá).

Las opiniones vertidas en este artículo no representan necesariamente la opinión oficial de la Universidad de Defensa Nacional, el Departamento de Defensa o cualquier otra agencia del gobierno de los Estados Unidos.

una historia de relaciones inconsistentes, que abarcan desde la "negligencia benigna" a la intervención militar directa, es fácil entender la actitud de desconfianza iberoamericana a cada acto estadounidense y en especial a los del Departamento de Defensa (DoD). Por lo tanto, este análisis no puede ser optimista, en parte porque la política estadounidense en Iberoamérica ha seguido principios y conceptos propios de la cultura europea del norte, que no

estadounidense en la región y un ejemplo ha sido la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre EE.UU., Canadá y México. El objetivo de esta política es hacer del continente, desde el Estrecho de Bering al Cabo de Hornos, una zona de libre comercio, si bien este compromiso es aún poco tangible. A este fin, la Casa Blanca sigue perseverando en obtener del Congreso la autorización para negociar de forma directa

tratados, si bien existen obstáculos de índole doméstico.

Democracia. El objetivo estadounidense de impulsar gobiernos democráticos en la región ha avanzado considerablemente, aunque todavía está por completar. La tradición iberoamericana de gobiernos fuertemente personalistas persiste en los nuevos regímenes democráticos, como es el caso de Menem en Argentina, Fujimori en Perú o Cardoso en Brasil. La excepción a esta ola democratizadora sigue siendo Cuba, aislada diplomática y económicamente por Washington, que ha endurecido últimamente su postura mediante el Acta Helms-Burton. Esta controvertida medida ha encontrado la oposición de otros países, especialmente europeos, pasando éstos a la vez a ser más activos a la hora de promover cambios políticos y económicos en la isla.

Derechos Humanos. El apoyo, reconocimiento y relaciones de EE.UU. con dictadores militares en el pasado, así como los rumores de complicidad en violaciones de los derechos humanos, han llevado a muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) a vigilar de cerca estas posibles acciones al objeto de pedir responsabilidades a la Casa Blanca o al Congreso. Hoy en día, Washington es el primer interesado en poner énfasis en el respeto de los derechos humanos, consecuente con su compromiso de extender los valores fundamentales en el continente.

Amenaza de actores no estatales: drogas. El tráfico de drogas constituye una amenaza transnacional que afecta principalmente a los países productores (región andina), zonas de tránsito (Caribe y América Central) y países consumidores (América del Norte). Las grandes sumas de dinero que mueve el negocio de la droga ponen en peligro los sistemas bancarios y financieros, así como las instituciones judiciales en toda América. La violencia asociada supone una seria amenaza para la seguridad interior, la soberanía y la estabilidad de los estados.

Seguridad. Durante la Guerra Fría, la mayor amenaza para la seguridad en el continente, desde el punto de vista



Dotación del USS Callaghan con un alijo de drogas aprehendido.

estadounidense, era la penetración del comunismo; de ahí la política de contención y los esfuerzos por mantener el continente neutral en términos de seguridad. En la actualidad, la seguridad se ve amenazada por conflictos fronterizos (Perú y Ecuador), movimientos insurgentes (Colombia, Perú y México) y tráfico de drogas.

TENDENCIAS

Economía. La tendencia de la economía en general es hacia una mayor integración, si bien no de forma global en todo el continente. El Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) continuará siendo la primera comunidad económica en América del Sur, de la cual Chile llegará a ser miembro pleno si su acceso al NAFTA no tiene lugar en breve. No obstante, MERCOSUR ha mostrado señales inquietantes, tales como la reciente negociación entre los miembros mayoritarios -Brasil y Argentina- para establecer un incremento de tarifas sin consultar al resto de los integrantes menores o asociados. Todavía esta por ver qué impacto tendrá la crisis asiática en las economías iberoamericanas, principalmente en Brasil, así como las consecuencias de la crisis del mismo Brasil. Estas podrán afectar negativamente al movimiento de integración económica, pero no tanto como para temer una desintegración.

Cuba y Haití seguirán siendo las excepciones a este movimiento de integración. Fidel Castro no encuentra todavía razón para cambiar su política económica estatal y continuará culpando a EE.UU. de sus fracasos, dependiendo de las transacciones de las comunidades cubanas en Miami y New Jersey, así como del mercado negro, para alimentar y vestir a su pueblo. Haití, sumido en un caos, también continuará dependiendo de las transacciones de las comunidades haitianas en el extranjero, de la ayuda financiera internacional y del dinero proveniente del narcotráfico para mantener un mínimo nivel de subsistencia. La ausencia de cambios previsible en la política de ambos estados no permite albergar esperanzas de integración en las comunidades económicas regionales.

Corrupción. El problema de la corrupción y su tendencia a socavar la eficacia de las organizaciones gubernamentales y económicas no puede ser subestimado. Definida brevemente como el uso para fines privados de la autoridad pública, la corrupción en sus diferentes formas -clientelismo, nepotismo, soborno- se extiende por numerosos países del continente y en algunos casos acompañada de violencia. El problema se agudiza por la alta tolerancia que la sociedad muestra ante la corrupción, lo que erosiona aun más el respeto al imperio de la ley. En países

donde el crimen organizado tiene una fuerte implantación -Méjico, Colombia, Jamaica, Haití, Bolivia, Antigua, Venezuela-, la corrupción ha reducido la legitimidad del Estado hasta el punto de no poder garantizarse la seguridad más básica de los ciudadanos.

En el ámbito económico, la corrupción es un obstáculo para la globalización, en particular para las economías mayores -Méjico, Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Perú, Venezuela-, ya que las normas del mercado no toleran las irregulares ventajas unilaterales propias de la corrupción interna.

Democracia. La mayoría de los países latinoamericanos han alcanzado una democracia formal o al menos han sido arrastrados por la "tercera ola de democratización," aunque el uso de la palabra democracia lleva a confusión acerca de la verdadera situación actual en estos países. Tienen todos los elementos formales de una democracia -elecciones regulares, partidos políticos, ausencia de gobiernos militares-, pero las políticas desarrolladas son frecuentemente elitistas, basadas en el clientelismo y en modelos desiguales de ingresos y riqueza. Tal vez el mayor obstáculo hacia la verdadera democracia es la falta de

un sistema judicial coherente, lo que conlleva cuerpos policiales eficientes, tribunales independientes y una legislación penal adecuada, que permita abordar los crecientes problemas de corrupción, violencia y crimen organizado.

El mayor énfasis debe ponerse en la conservación y desarrollo del orden legal. Así, las políticas antiterroristas en las democracias liberales no deben suponer la represión de sectores de la población que el gobierno considere simpatizantes de los grupos terroristas. Los gobiernos que responden a la violencia con el uso indiscriminado de la violencia practican el mismo terrorismo al

que se oponen, cimentando el apoyo de determinados sectores a esos grupos. Las fuerzas de seguridad, responsables de combatir la violencia, deben situarse bajo el control del poder civil y operar dentro del marco de la ley.

Aspecto positivo a reseñar es la implantación y desarrollo en todo el continente de organizaciones no gubernamentales (ONGs), que contribuyen al fortalecimiento y arraigo de la democracia en los distintos países. No obstante, este optimismo debe ser moderado con una dosis de realidad, ya que el movimiento democratizador nada contra una corriente autoritaria de cientos

pel de las Fuerzas Armadas en un estado democrático. La presión diplomática estadounidense en pos de la subordinación militar al poder civil puede resultar un éxito sólo en la forma, que no en el fondo, si no se desarrolla una conciencia civil sobre temas de seguridad y los gobiernos civiles no asumen la política de seguridad, así como la dirección de la institución castrense.

Drogas. El mercado de drogas alcanzó hace años la estabilidad, en algunos casos saturación, y esto no cambiará a corto plazo. Sin variaciones importantes en la política y metodología antidroga, los

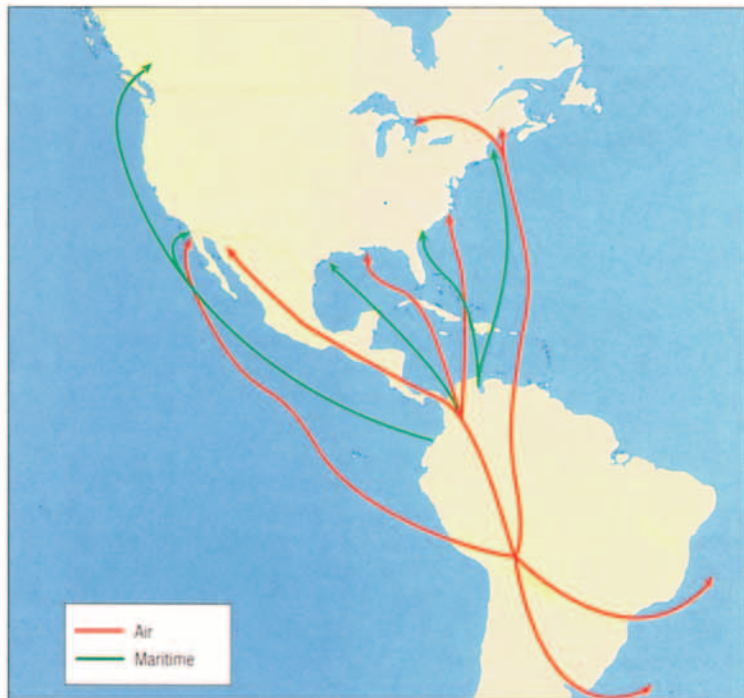
únicos cambios significativos se producirán en las rutas de contrabando o en las preferencias de consumo -pérdida de la cocaína de su posición dominante en favor de la heroína y los sintéticos-.

La política antidroga desarrollada en las Américas, norte y sur, ha sido hasta la fecha de carácter reactivo y como respuesta a determinadas situaciones de crisis, todo lo contrario de una política diseñada a largo plazo. Los resultados han sido escasos y de carácter coyuntural, como por ejemplo el proceso de certificación.

El crimen internacional, asociado al tráfico de drogas, constituye una amenaza de carácter

principal. El DoD no está en la mejor situación para afrontar esta amenaza, la cual puede ser mejor tratada en el ámbito de estructuras multilaterales o bilaterales específicas. Estas estructuras -de naturaleza jurídica- deben permitir una estrecha cooperación policial, así como el apoyo militar -cuando sea requerido-.

Seguridad. Diferencias en lo referente a la percepción de la amenaza, así como en las estrategias a aplicar, merman los esfuerzos estadounidenses encaminados a constituir una estructura de seguridad colectiva. Así, aunque la



Rutas aéreas y marítimas del tráfico de drogas.

de años de tradición, que requerirá más de una década para su superación.

Relaciones cívico-militares. En general, América Latina no tiene experiencia de unas relaciones cívico-militares equilibradas, tal y como estas se entienden en Europa Occidental o EE.UU. La tradición regional de investir a las Fuerzas Armadas en el papel de "protector del estado" y "garante del orden" está en directa oposición a la supremacía del poder civil sobre el militar.

Las relaciones cívico-militares están evolucionando lentamente, al tiempo que los militares se acostumbran al pa-



Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

estrategia militar estadounidense -basada en la ausencia de una amenaza global- postula la reorientación de los cometidos tradicionales de las Fuerzas Armadas iberoamericanas, defensa de la soberanía y protección del territorio,

hacia misiones de seguridad colectiva, tales como operaciones de mantenimiento de paz o lucha antidroga, muchos países consideran tales misiones secundarias y debilitadoras de la capacidad para llevar a cabo los cometidos

tradicionales, que en ausencia de una amenaza global son justamente los que responden a las amenazas domésticas y problemas fronterizos.

En un marco de seguridad colectivo, como el Tratado de Río, los miembros ceden a la organización parte de su autonomía de decisión sobre temas tan sensibles en Iberoamérica como los que afectan al ámbito militar, temas éstos que se consideran de exclusiva competencia nacional. Además, desde el punto de vista de los países iberoamericanos, el asimétrico equilibrio de poder a favor de los EE.UU. ha perjudicado y continuará perjudicando la constitución de organizaciones militares multilaterales debido al temor a ser dominados por el gigante del norte.



Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

INFLUENCIA SOBRE LAS TENDENCIAS: DOD

Generar confianza. Para que EE.UU. mejore su posición en el continente, lo que equivale a aumentar el grado de confianza mutua con los distintos países, debe de diseñar una política de actuación estable y coherente, permaneciendo unido de forma continua a la región. Iberoamérica puede conside-

rarse como una región geopolíticamente segura sin una amenaza de carácter global, que no exige la dedicación de grandes recursos por parte del DoD. La diplomacia de defensa estadounidense puede actuar a nivel continental, así como bilateralmente, al objeto de alcanzar sus objetivos. No obstante, la experiencia reciente ha demostrado la eficacia de actuar a nivel subregional mediante agrupaciones de países ad hoc con una agenda de intereses mutuos. Así, habría que intensificar la cooperación en el cono sur constituyendo algo así como la OTAN del Sur; no hay necesidad de desarrollar una política antidroga a nivel continental para un problema que afecta principalmente a la región andina; el Caribe tampoco es homogéneo, ya que puede dividirse en tres sectores: Cuba, los países de habla inglesa y la zona de tránsito de drogas; lo mismo cabría decir de Centroamérica. En definitiva, la diplomacia de defensa estará constituida por relaciones a distintos niveles - continental, subregional y bilateral-, diplomacia que deberá estar acompañada por una presencia activa en la región y el ejercicio de un liderazgo directo, algo que EE.UU. es capaz de hacer.

Capacidades complementarias. Para que grupos de países ad hoc consigan sus objetivos en el ámbito de la defensa, las Fuerzas Armadas respectivas deben ser capaces de poder trabajar conjuntamente. En este sentido, Iberoamérica está más cerca del modelo asiático que del europeo, debido a la falta de interoperabilidad propia de la ausencia de una amenaza global. Un incremento de la interoperabilidad mejoraría la capacidad de acción conjunta en operaciones de interés mutuo, tales como operaciones de lucha antidroga o de mantenimiento de paz. Asimismo, la capacidad de acción conjunta permitiría compartir responsabilidades de seguridad regional, cuestión ésta especialmente importante en la actual coyuntura de reducción de presupuestos.

La nueva política estadounidense de venta de armamento de alta tecnología en Iberoamérica beneficiará a las relaciones entre EE.UU. y el país comprador, como es el caso de la posible venta

de aviones F-16 a Chile, incidiendo a largo plazo - en una mejora de la interoperabilidad y por ende de la capacidad de acción conjunta de EE.UU. con los países de la región. Los críticos argumentan que la venta de armamento de alta tecnología no responde a las amenazas existentes, incrementando innecesariamente el potencial militar con los consiguientes riesgos para la seguridad. Ahora bien, caso que EE.UU. no vendiese este armamento, la necesidad de renovación y modernización de las Fuerzas Armadas iberoamericanas les llevaría a adquirirlo en cualquier otro país, lo cual no garantizaría una mejora de la interoperabilidad.

Reformas. Las relaciones entre el poder civil y el militar, propias de una democracia, es la reforma más importante en el ámbito de la defensa a llevar a cabo en los países de Iberoamérica. Como ya se ha mencionado, esta reforma requiere que las autoridades civiles adquieran responsabilidades en materia de seguridad y defensa, así como que los militares asuman el papel que corresponde a las Fuerzas Armadas en un estado democrático. EE.UU. pretende prestar apoyo y asesoramiento en este campo mediante cursos, conferencias, reuniones y asistencia directa.

Cuba es la principal excepción en este proyecto, ya que el DoD no puede tener contactos directos con la isla. Un posible procedimiento indirecto sería prestar apoyo financiero a socios principales al objeto de que éstos lleven a cabo intercambios con Cuba. Así, por ejemplo, se podría dar la situación de que oficiales estadounidenses y cubanos asistiesen juntos a un curso en Brasil. También podría contemplarse la participación estadounidense en ejercicios multilaterales que contasen con la presencia de Cuba.

USO DE LA FUERZA

Debido a las intervenciones que EE.UU. ha llevado a cabo en la región a lo largo de la historia, el tema de la proyección de fuerza resulta siempre delicado de tratar. No obstante, podrían darse determinadas situaciones, como las que a continuación se señalan, en las cuales las fuerzas estadounidenses estarían llamadas a intervenir.

Contención de la inestabilidad. Este posible escenario abarca dos situaciones: insurgencia y la guerra de las drogas. Así por ejemplo, en el caso hipotético de que Colombia en el futuro se viese envuelta en una pérdida de soberanía provocada por la acción de los insurgentes o del crimen organizado, podría ser solicitada la asistencia de los EE.UU. para resolver la situación. Ahora bien, la solicitud de ayuda podría no proceder directamente de Colombia, sino de los países limítrofes debido a la situación de inestabilidad que podría generarse en la zona. Llegados a esta situación, podría constituirse una coalición de países al objeto bien de detener la confrontación armada o de apoyar a las fuerzas gubernamentales en la recuperación del control perdido a manos de la guerrilla (FARC, ELN) o de los cárteles de las drogas.

Cuba. El principal escenario para una posible proyección de fuerzas a Cuba sería la pérdida de control del Estado debido a un cambio repentino en las estructuras del régimen cubano; es decir, Fidel Castro podría perder el control o morir, dando lugar a una violenta lucha de sucesión. EE.UU. podría verse involucrado en ese vacío de poder, lo más probable en una operación de mantenimiento de paz.

Contención de daños producto de la quiebra política de un Estado. El escenario sería una situación de caos similar a la vivida en Haití en 1994. Este tipo de situaciones de quiebra política de un Estado requieren la intervención de una fuerza de paz capaz de separar a las partes en conflicto y poder restaurar el orden, acompañado de un fuerte componente de ayuda humanitaria.

Vigilancia de fronteras. El papel de las Fuerzas Armadas en la vigilancia de fronteras -principalmente en la lucha contra la droga- es motivo de grandes debates, ya que ésta se considera una misión típica policial. Ahora bien, los traficantes están dotados de armamento y equipos sofisticados que sobrepasan los actuales medios policiales. El escenario lo constituyen las fronteras con Méjico y Canadá, las costas este y oeste, Puerto Rico y las islas Vírgenes.

El problema del tráfico de drogas en la frontera con Méjico es sobradamente conocido. El DoD está bajo creciente presión de ambos bandos, partidarios y opositores del empleo de las Fuerzas Armadas, para que incremente o reduzca su implicación. Así, el Congreso ha propuesto una normativa que autorice el despliegue de 10.000 soldados, lo que supone un aumento significativo; pero el incidente de mayo de 1997, cuando un marine en una operación de patrulla disparó y mató a un muchacho, ha aumentado la oposición a este tipo de misiones.

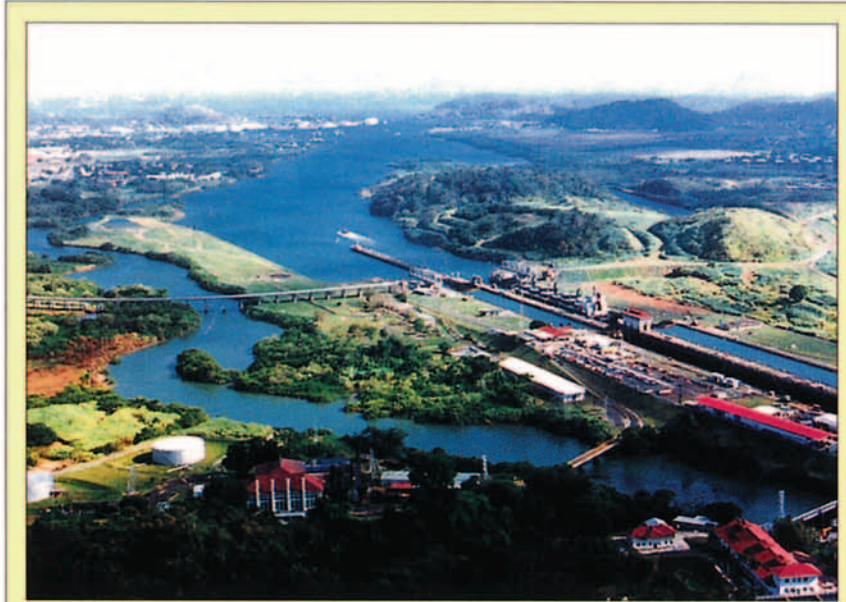
El tráfico de drogas en la frontera con Canadá es menos conocido, pero no por ello carente de importancia. Las mafias de la droga están utilizando las facilidades que ofrecen las leyes de migración canadienses para comprar esta ciudadanía y así acceder fácilmente a través de la frontera común, por otro lado poco vigilada. Las ciudades de Vancouver, Toronto y Montreal se están convirtiendo en centros de las mafias internacionales para el envío de droga a EE.UU. La policía canadiense (Royal Canadian Mounted Police) no tiene ni el presupuesto ni los medios para hacer frente a esta amenaza, dejando que desear la coordinación con sus colegas estadounidenses.

La Marina estadounidense lleva a cabo operaciones de patrulla en el Caribe y el Pacífico, que pueden considerarse en apoyo a los Guardacostas. Este tipo de operaciones requieren el desarrollo de nuevas normas, en particular las que se refieren al uso de la fuerza.

CONCLUSIONES

Las Américas continúa siendo una región de tremendo potencial para la cooperación y coordinación de intereses mutuos. La tendencia de la mayoría de estos intereses coincide con los objetivos estratégicos de los EE.UU., si bien estas tendencias presentan puntos débiles debido a las diferencias de las políticas seguidas por EE.UU. y el resto de los países con relación a determinados intereses.

La política y la realidad están frecuentemente en contradicción. Aunque en el pasado EE.UU. decidió ig-



El Canal de Panamá después de 1999

EL Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá, firmado por los presidentes Carter y Torrijos en 1977, establece que "nada en el Tratado excluye la posibilidad de que Panamá y los Estados Unidos elaboren otro acuerdo para el mantenimiento de tropas estadounidenses" después del 31 de diciembre de 1999, fecha en la que expira el mismo. Esta cláusula ha sido utilizada para buscar una fórmula que permita la continuidad de la presencia de tropas estadounidenses, surgiendo la idea de establecer un Centro Multinacional Antidrogas (CMA) o Multinational Counter-Narcotics Center (MCC), con un contingente de hasta 2.000 soldados pertenecientes a diferentes naciones.

No obstante, la verdadera preocupación de la zona del canal es el canal en sí mismo. La cuestión de interés, aún sin resolver para un gran número de países del continente, es si el gobierno panameño será capaz de gestionar el canal y mantener el normal funcionamiento del mismo. El significado del canal para el comercio de la región no puede ser subestimado, por lo que una mala gestión iría en detrimento de la economía. Por otro lado, para EE.UU. no pasa desapercibido el asentamiento de compañías chinas en la zona del canal, que podrían ganar influencia en la gestión del canal.

Recientes encuestas muestran que la mayoría de los panameños están a favor de la continuidad de la presencia estadounidense en la zona, ya que ésta genera unos ingresos directos de 350 millones de dólares, proporcionando seguridad y estabilidad política que beneficia tanto a Panamá como al resto del continente.

Hasta la fecha, las negociaciones sobre el hipotético Centro Multinacional Antidrogas no han tenido éxito a la hora de encontrar acuerdos sobre diferentes asuntos, tales como composición de fuerzas, número de soldados estadounidenses, participación regional, autoridad de mando, jurisdicción e incluso misión. Aunque las negociaciones continúan, a día de hoy parece que los acuerdos Carter-Torrijos se implementarán sin la presencia estadounidense en Panamá más allá del fin de 1999.

norar las contradicciones entre la ley y la corrupción, la globalización económica hace imposible continuar ignorando esta situación. Los países iberoamericanos tendrán que decidir continuar en la senda de la corrupción o cambiar para poder jugar un papel en el concierto global, y de esta forma mejorar su futuro económico.

La política de seguridad ha cambiado desde el fin de la Guerra Fría. En el pasado, la política de contención del comunismo requería una coordinación

regional. Hoy en día, la ausencia de una amenaza global ha llevado a centrar la atención en las amenazas domésticas y problemas fronterizos, dando lugar a políticas de seguridad de carácter nacional, ignorando o prescindiendo poca atención a las amenazas transnacionales, como las procedentes de los actores no estatales -tráfico de drogas-. Esto ha llevado a EE.UU. a cambiar su forma de actuación en la región, dando preferencia a los grupos subregionales ad hoc ■