

# POLITICO estudios MILITARES

Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad  
año 1 - número 1 - 1<sup>er</sup> semestre 2001

## Contenido

Presentación por Carlos Gutiérrez .....	3
La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias por Lilia Bermúdez Torres .....	5
La elección del F-16 : una definición orientada por el peso de la historia por Alejandro Iturra .....	37
Chiapas : Crisis y ruptura de la cohesión social Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI por Raúl Benítez Manaut .....	53
El predominio de las oligarquías y la prusianización de los ejércitos de Chile y Bolivia (1880-1930) por Patricio Quiroga Z. ....	75
Militares chilenos : Informe revelador por Carlos Gutiérrez y Hernán Soto .....	95

**Universidad ARCIS**  
**Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad**  
**ESTUDIOS POLITICO MILITARES**  
año 1 - número 1 - 1<sup>er</sup> semestre 2001

**Director**

Carlos Gutiérrez

**Editores**

Juan Domingo Silva

Antonio Cavalla

Productor

Jean Becker

**Consejo**

Patricio Quiroga

Alejandro Iturra

Verónica Ruz

Carlos Zarricueta

Juan Jorge Faúndez

Mario Preger

**Consejo Internacional**

Lilia Bermúdez - México

Raúl Benítez - México

Ursula Oswald - Estados Unidos

Ricardo Córdova - El Salvador

Edelberto Torres Rivas - Costa Rica

Selva López - Uruguay

Moneda 1490

Santiago - Chile

Fono : 56 2 - 386 6515

correo electrónico : [cagutierrez@universidadarcis.cl](mailto:cagutierrez@universidadarcis.cl)

**Impresión**

Gráfica Suiza

ISSN 0717/6392

Santiago de Chile, Abril 2001

---

# La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias

por **Lilia Bermúdez T.**,  
Doctora en Relaciones Internacionales e  
investigadora del Instituto Matías  
Romero del Ministerio de Relaciones  
Exteriores del Gobierno de México.

---

## Introducción

En la posguerra fría, la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos ha experimentado cambios sustanciales. Con la desaparición del bloque socialista se perdió el núcleo alrededor del cual se construyó y desarrolló el esquema anterior. La discusión que se abrió para adecuarse a la nueva realidad de la posguerra fría desembocó en la redefinición de los componentes fundamentales de la agenda de seguridad: los intereses nacionales, las nuevas amenazas a dichos intereses, los objetivos principales e hipótesis de conflicto.

En la nueva etapa, los estrategas no perciben una amenaza central al interés nacional de Estados Unidos, como lo fue la expansión del comunismo en el período anterior, lo cual provocó que se privilegiara la dimensión internacional de la seguridad, así como la esfera militar. En la posguerra fría, la percepción de la amenaza se amplía, se incluye el ámbito doméstico y se eleva en forma considerable el perfil de los aspectos económicos y políticos dentro de la agenda. Con ello, el componente militar pierde el protagonismo que tuvo en la misma durante la guerra fría. En otros términos, no obstante que los aspectos militares continúan siendo importantes para enfrentar nuevas amenazas bélicas de la posguerra fría, en la medida en que la agenda de seguridad se ha ampliado, el peso relativo de lo militar se ve disminuido si se considera el conjunto de la agenda; es decir, la importancia que también se otorga ahora a los aspectos económicos y políticos de la seguridad.

Las nuevas amenazas de carácter global (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y daños al medio ambiente), así como los aspectos económicos, tienen un alcance tanto internacional como interno. Son problemas “*intermésticos*”, concepto acuñado

para indicar esta doble dimensión, cuyo enfrentamiento será privilegiado por algunos actores, entre ellos el Congreso. Dentro de este marco se inserta la mayor parte de los temas de la agenda bilateral con México.

Otro elemento que se debe considerar es la variedad de temas incorporados a la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos, con lo cual se han incrementado asimismo los actores involucrados en la instrumentación de la misma, con resultados en ocasiones contradictorios.

Con base en dichas consideraciones, en este trabajo se plantean los siguientes objetivos generales: precisar los contenidos de la nueva agenda de seguridad internacional de Estados Unidos; identificar las principales propuestas para cada aspecto de la agenda, militar, económico y político; analizar el papel de los distintos actores en la instrumentación de la agenda y sus contradicciones; y, por último, presentar un ejemplo de los escenarios y propuestas elaboradas por un *think-tank* relevante, que tendrán una incidencia en el actual debate estratégico de Estados Unidos y que perfilan, por tanto, nuevos reacomodos.

## I. La nueva agenda de seguridad nacional de Estados Unidos. Elementos centrales

En este apartado se abordarán los elementos centrales de la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos, la reforma burocrática que se ha instrumentado como producto de los cambios en el contenido de ésta, así como los problemas que se enfrentan para su instrumentación debido a la ampliación de los temas y, como consecuencia, a la multiplicidad de actores involucrados.

Resulta conveniente iniciar este apartado con la consideración de algunos elementos con relación al manejo del concepto de seguridad nacional y su relevancia en la política exterior de Estados Unidos.

Existe una coincidencia básica entre diferentes analistas en el sentido de que el concepto de seguridad nacional ha sido un término ambiguo<sup>1</sup>. Su punto de partida es la percepción de la o las amenazas al interés nacional, concepto también oscuro. Por otra parte, los temas incluidos en el ámbito de la seguridad nacional han pasado a ocupar un lugar destacado en la formulación de los diseños de política exterior de ese país.

Durante la guerra fría, diversos enfoques contendieron en el análisis del tema. Por un lado, la perspectiva estrecha, derivada de una visión tradicional de la seguridad nacional, referida prin-

<sup>1</sup> Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, capítulo 10, "National Security as an Ambiguous Symbol"; Saul Landau, *The Dangerous Doctrine: National Security and U.S. Foreign Policy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1988, p. 2.

principalmente a la defensa militar ante amenazas militares, que privilegiaba la dimensión internacional de la seguridad. Por otro, una visión más amplia, que incluía aspectos políticos y económicos, así como el ámbito doméstico.

Desde este último enfoque, las variables que habría que considerar en la formulación de la agenda son: los intereses y valores de la cultura política estadounidense (supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la “ideología nacional”); la evaluación del medio internacional en los aspectos militar, político, económico y tecnológico; la evaluación del medio doméstico, en sus dimensiones económica, política y social<sup>2</sup>.

En la posguerra fría se ha impuesto la visión amplia de la seguridad nacional, con lo cual se consideran tanto la dimensión internacional como la interna, y se incluyen los aspectos militar, económico y político, estableciéndose entre ellos un peso relativo más equilibrado que en la agenda anterior.

Para precisar los contenidos de la nueva agenda se requiere de la consideración de los tres elementos centrales que sirven de cimiento para su formulación: las variables relevantes para tales efectos, la precisión de los intereses nacionales que están en juego y la acotación del tipo de amenazas que desafían tales intereses.

Con relación a las variables que inciden en la formulación de la agenda, en primer lugar, los valores de la cultura política que los estrategas definen como fundamento de su nueva política son la democracia, el libre mercado y el respeto por los derechos humanos.

Por lo que se refiere a los cambios en el medio internacional en la nueva etapa, el punto de partida es que se produce una modificación sustancial de la percepción de la amenaza a sus intereses nacionales en todos los ámbitos. En el terreno político, el enemigo ideológico se desvaneció con la desaparición bloque socialista en Europa, emergiendo nuevas amenazas de poderes regionales y problemas globales.

En el ámbito militar, el desmantelamiento de la Unión Soviética presenta un nuevo escenario, en el cual se perdió el control central que se ejercía sobre las armas nucleares instaladas en las nuevas repúblicas que surgieron a la vida independiente: Belarusia, Kazajstán y Ucrania. Este hecho, así como otras variables, como la corrupción o la crisis económica en estos países, incluyendo a Rusia, han fundamentado la preocupación estadounidense en torno a la posibilidad de diseminación de tecnologías avanzadas y armas de destrucción masiva a Estados, grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales. Con base

<sup>2</sup> Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKittrick y Thomas Leney, “How to Analyze National Security”, en Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKittrick y Thomas Leney (eds.), *US. National Security. A Framework for Analysis*, Lexington, Lexington Books D.C. Heath, 1985, pp. 2-26.

<sup>3</sup> Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, *A National Security Strategy for*

en lo anterior, en la posguerra fría, la principal hipótesis de conflicto en el terreno militar deja de centrarse en un poder nuclear hostil, cambiándose hacia amenazas potenciales de poderes regionales hostiles, que ya cuentan con una capacidad militar convencional y podrían desarrollar armas de destrucción masiva en los terrenos nuclear, biológico y químico. En este terreno se constata, sin embargo, que Estados Unidos se mantiene en el nuevo período como la única potencia con capacidad militar en el nivel global.

En el aspecto económico, con la globalización y la regionalización se incrementa la competitividad, generándose tensiones entre los países industrializados. En el ámbito tecnológico, se reconoce un creciente avance de las capacidades y competencia de otros actores.

En relación con los cambios en el medio doméstico, con la desaparición del bloque socialista se generaron expectativas en torno al impacto positivo que tendría lo que en un principio se concibió como el “*dividendo de la paz*”; es decir, que en la nueva coyuntura se podría disminuir el gasto militar, otorgando mayor atención y recursos a problemas internos de diversa índole.

El segundo elemento indispensable para analizar los contenidos de la nueva agenda es la definición de los intereses nacionales, los cuales han sido divididos en tres categorías. En primer lugar, los intereses vitales, es decir, los de mayor importancia para la supervivencia, seguridad y vitalidad de Estados Unidos: la seguridad física de su territorio y el de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos, el bienestar económico y la protección de su infraestructura crítica. Ante éstos se plantea hacer lo necesario para defenderlos, incluyendo el uso unilateral de la fuerza militar. En segundo lugar, los intereses importantes que no involucran su supervivencia nacional, pero afectan su bienestar nacional y “*el carácter del mundo en el cual vivimos*”: detener el flujo masivo de refugiados a su territorio, participación en operaciones de mantenimiento de la paz y esfuerzos para la protección del medio ambiente. En tercer lugar, los intereses humanitarios y de otro tipo, que demandan su actuación debido a que sus valores así lo imponen: desastres naturales o provocados por el hombre, violaciones a los derechos humanos, apoyo a la democratización y al control civil de los militares, ayuda humanitaria para el desminado y promoción del desarrollo sustentable<sup>3</sup>.

En cuanto al tercer elemento, el número de amenazas a la seguridad nacional estadounidense en la posguerra fría se ha ido ampliando; es posible identificar los siguientes tipos:

- Amenazas regionales o centradas en aquellos Estados que mantienen la capacidad y el deseo de desafiar sus intereses vitales a través de la coerción o de la agresión, la sobe-

*a New Century*, Washington, D.C., Oficina de la Casa Blanca, mayo de 1997, en <http://www.whitehouse.gov>, p. 13; y Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, *A National Security Strategy for a New Century*, Washington, D.C., Oficina de la Casa Blanca, octubre de 1998, p. 6. Nota: estos documentos tienen el mismo título, contenidos similares en muchos aspectos, pero el de 1998 desarrolla planteamientos que no toca el primero.

raña de países vecinos a ellos y el acceso internacional a los recursos, y que mejoran su capacidad militar ofensiva con armas nucleares, biológicas o químicas (Irak, Irán y Corea del Norte).

- Amenazas transnacionales a los intereses de Estados Unidos, sus ciudadanos y al propio territorio estadounidense: terrorismo, crimen internacional, tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas, migraciones de refugiados no controladas, daño al medio ambiente, amenazas a la infraestructura nacional de información (“*ciber-crimen*” y ataque a la información estratégica sobre Estados Unidos, a través de la red de información global), amenazas a infraestructura nacional crítica (poder eléctrico y transporte, por medio del sabotaje o de un “*ciber-ataque*”, perpetrado por grupos terroristas o criminales y Estados hostiles).
- Diseminación de tecnologías peligrosas, armas de destrucción masiva y tecnologías avanzadas proporcionadas a Estados, grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales, que pueden infligir un daño terrible a Estados Unidos, sus aliados, ciudadanos y tropas en el exterior.
- Recopilación extranjera de inteligencia, amenaza que es una mezcla de inteligencia adversaria tradicional y no tradicional, que tiene como objetivo secretos militares, diplomáticos, tecnológicos y comerciales de Estados Unidos. Algunos han adoptado nuevas tecnologías y métodos, como la utilización de la infraestructura global de información para penetrar sus sistemas y redes de computación.
- Estados fallidos, es decir, aquellos que no serán capaces de proporcionar a sus poblaciones una gobernabilidad básica, servicios y oportunidades, generando potencialmente conflictos internos, crisis humanitarias o inestabilidad regional<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, los objetivos centrales de la nueva agenda de seguridad nacional de Estados Unidos son: incrementar su seguridad con Fuerzas Armadas que estén listas para combatir; reforzar la prosperidad económica de Estados Unidos; y promover la democracia en el exterior.

Dentro de estos objetivos los aspectos generales más relevantes de la nueva agenda, desde mi punto de vista, son los siguientes:

1. Considera todas las dimensiones de la seguridad: militar, económica y política.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 1997, p. 8; y 1998, pp. 6-7. Los dos últimos tipos de amenazas son de reciente incorporación, se incluyen hasta el documento de 1998.

2. Subraya la existencia de un vínculo estrecho entre problemas domésticos e internacionales.
3. Disminuye el peso relativo del componente militar, redefine las hipótesis de conflicto y pone énfasis en la defensa colectiva.
4. Otorga prioridad a la recuperación y revitalización económica del país para sostener el liderazgo de Estados Unidos y estimular el crecimiento global.
5. Promueve la democracia y el libre mercado como dos temas centrales que reemplazan la contención del comunismo como base conceptual de la política de seguridad.
6. Incluye nuevas amenazas de diversa índole.
7. Incorpora problemas globales, asumidos como amenazas comunes en el nivel planetario: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, migración de refugiados sin control y medio ambiente.

<sup>5</sup> La Subsecretaría para Asuntos Globales contaría con varias secretarías adjuntas, que en el organigrama actual son oficinas (*bureaus*): Democracia, Derechos Humanos y Trabajo; Asuntos de Narcóticos Internacionales y Ejecución de la Ley (*Law Enforcement*); Océanos, Medio Ambiente y Ciencia; Población, Refugiados y Migración; más un coordinador para Problemas Internacionales de la Mujer. "Under Secretary of State for Global Affairs", en <http://www.state.gov>.

<sup>6</sup> La reforma consiste en la integración de la Agencia para el Control de Armas y el Desarme al Departamento de Estado, estableciendo una estructura dentro de esta dependencia, destinada a mantener la coherencia de la política en la materia; la integración de la Agencia de Información de Estados Unidos, con lo cual se pretende hacer más ágil la política exterior al incorporar la experiencia de esta agencia en "la diplomacia pública, el estilo abierto, vínculos estrechos con organizaciones no gubernamentales, tecnología para comunicaciones abiertas y habilidades en el uso de internet"; y el fortalecimiento del vínculo entre el Departamento de Estado y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), para aumentar la cohesión entre la política exterior y los programas humanitarios y de desarrollo sustentable. Estados Unidos, Departamento de Estado, *Reorganization Plan and Report*, submitted by President Clinton to the Congress on December 30, pursuant to Section 1601 of the Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998, as contained in Public Law 105-277, Washington, D.C., Departamento de Estado, en <http://www.state.gov>.

Con relación al último punto, es conveniente destacar que el tema de la migración ha estado presente desde que se iniciaron los debates en torno a la reformulación de la agenda de seguridad. En los documentos oficiales, el tema se opaca y, finalmente, sólo se incorpora este aspecto como tema de seguridad, la migración de refugiados sin control. Esto se explica porque Estados Unidos asume la migración como un tema de política interna.

## II. Instrumentación de la agenda y reestructuración burocrática

Con respecto a la manera de organizar esta nueva agenda, se subraya que Estados Unidos debe estar preparado y dispuesto a utilizar todos los instrumentos de su poder nacional para ejercer una influencia en las acciones de otros Estados y actores no estatales. Asimismo, se plantea que debe utilizar la herramienta o combinación de herramientas más apropiadas, actuando en alianza o asociación cuando sus intereses nacionales sean compartidos por otros, pero unilateralmente cuando así lo demanden sus intereses nacionales. Sin embargo, se reconoce que existen límites al involucramiento de Estados Unidos en el mundo, por lo cual la instrumentación de su estrategia debe ser selectiva.

Los cambios sustanciales en la agenda de seguridad han vuelto necesaria una reestructuración burocrática, tarea aún en marcha, que se ha dificultado por las rectificaciones que se han hecho en el camino y por la ampliación de las iniciativas.

La reforma en el Departamento de Estado se inició con el gobierno de William Clinton. El primer secretario de esa dependencia, Warren Christopher, propuso la creación de una subsecretaría para Asuntos Globales, la cual se responsabilizaría de los diversos temas incluidos en este rubro<sup>5</sup>. Este cambio se mantiene hasta el presente.

La Ley de Reforma y Reestructuración de Asuntos Exteriores de 1998 (*Foreign Affairs Reform and Restructuring Act of 1998*) autorizó la instrumentación del plan del gobierno para reorganizar y fortalecer las agencias descentralizadas especializadas en asuntos exteriores, iniciativa del presidente anunciada el 18 de abril de 1997. La propuesta, que cuenta con apoyo bipartidista, está destinada a incrementar la capacidad de Estados Unidos para hacer frente a otros temas que también se consideran centrales: control de armas y no proliferación, diplomacia pública y desarrollo sustentable<sup>6</sup>.

La reforma del Departamento de Defensa ha tenido tropiezos. La reorganización adoptada por el primer Secretario de Defensa de Clinton, Les Aspin, causó fuertes controversias. Sus opositores argumentaban que con ella se incluían en el Pentágono responsabilidades propias del Departamento de Estado, como la promoción de la democracia y los derechos humanos. Aspin fue sustituido en febrero de 1994 por William Perry, quien inmediatamente desmanteló el “Departamentito de Estado” que había sido creado por su predecesor<sup>7</sup>.

Los temas políticos de la nueva agenda no son ignorados con la última reestructuración, pero su perfil se disminuye sustancialmente en el organigrama ya que no serán tratados por una secretaría adjunta. Dentro de la Subsecretaría de Defensa para Política se incorporan, entre otras, las siguientes responsabilidades específicas sobre estos temas: “desarrollar, coordinar y supervisar la instrumentación de la política para los aspectos militares y de defensa de la promoción constitucional de la democracia y el respeto de los derechos humanos, la participación de Estados Unidos en operaciones de paz y la provisión de asistencia humanitaria”. Las mismas funciones se plantean para “la instrumentación de la política de control de drogas, incluyendo la planeación, programación y presupuesto”<sup>8</sup>.

En octubre de 1999 se produjo otra reforma burocrática, propiciada por el descubrimiento de vulnerabilidades en materia de seguridad nuclear. El Congreso aprobó la creación de una nueva agencia, la Administración Nacional de Seguridad Nuclear, dentro de la ley de autorización presupuestaria para defensa del año fiscal 2000, y Clinton la firmó el 5 de octubre. Esta medida se adoptó como respuesta al informe de un comité bipartidista de la Cámara de Representantes, dirigido por el republicano de

<sup>7</sup> Les Aspin estableció cuatro subsecretarías: Política de Defensa; Personal/Preparación; Administración Financiera; y Tecnología y Computación (Hardware). En la Subsecretaría de Política de Defensa se establecían las siguientes secretarías adjuntas: Seguridad Regional; Seguridad Económica y Ambiental; Seguridad Democrática; Seguridad Nuclear y Contraproliferación; Estrategia y Recursos; y Planes y Política. La Secretaría Adjunta para Seguridad Democrática determinaría cómo y cuándo se utilizaría la fuerza militar para promover objetivos democráticos y humanitarios. Sam C. Sarkesian, *U.S. National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Boulder, Colorado, Lynne Rienne Publishers, 1995, p. 98.

<sup>8</sup> Conforme al organigrama actual, las subsecretarías del Departamento de Defensa son: de Política; Contraloría, Personal y Preparación; y de Adquisiciones y Tecnología. La Subsecretaría de Defensa para Política se encarga de “*todos los asuntos concernientes a la formulación de las políticas de seguridad nacional y defensa, y a la integración y cuidado de la política y planes del Departamento de Defensa para alcanzar los objetivos de seguridad nacional*”. Véase “*Dod Organization and Functions Guidebook. Under Secretary of Defense (Policy) USD (P)*” en <http://www.defenselink.mil>.

California, Christopher Cox, presentado en mayo de 1999, que detalla los supuestos intentos de China para robar información altamente clasificada de los laboratorios de armas nucleares del Departamento de Energía. Otro informe, que también incidió en la adopción de tal medida, fue el elaborado por la Junta Asesora de Inteligencia Extranjera del Presidente, dado a conocer en junio del mismo año, el cual señala las descuidadas medidas de seguridad de dicho Departamento. La Junta, dirigida por el ex senador republicano de New Hampshire, Warren B. Rudman, concluía que “*el desorden organizativo, la negligencia administrativa y una cultura de arrogancia*” impedían que el Departamento de Energía fuera capaz de reformarse a sí mismo<sup>9</sup>.

Esta iniciativa generó disputas entre el Ejecutivo y el Congreso. Los republicanos manifestaron su descontento cuando Clinton designó al Secretario de Energía, Bill Richardson, como director de la nueva agencia. Algunos republicanos sostenían que el Departamento de Defensa debía asumir la administración del programa de armas nucleares; otros apoyaban que la nueva agencia se manejara totalmente separada de dicho Departamento; la mayoría de los legisladores creía que ésta debería permanecer dentro del Departamento de Energía, pero aislada de su burocracia normal. La nueva dependencia será dirigida por un subsecretario de energía para seguridad nuclear, sujeto a la confirmación del Senado.

La Administración Nacional de Seguridad Nuclear se responsabilizará del desarrollo de armas nucleares, de las actividades de defensa para prevenir la diseminación de las mismas y la disposición de material fisionable.

### III. Actores involucrados y contradicciones

El tema de la reforma burocrática se debe insertar en un análisis más amplio, referido a las características de los actores responsables de la discusión, diseño y toma de decisiones para la instrumentación de la agenda de seguridad.

El Poder Ejecutivo ha sido el principal impulsor de la agenda, con los contenidos generales expuestos y con los específicos de cada aspecto. Sin embargo, cabe subrayar que la organización de la agenda se ha visto obstaculizada en distintos momentos, por diversas razones, hecho que resulta relevante para analizar sus alcances.

Con la sustancial ampliación de los temas incorporados a la agenda de seguridad nacional, también han aumentado las dependencias del gabinete involucradas en su ejecución, tanto en

<sup>9</sup> Randy Wynn, “*A Year of Grudging Compromises and Unfinished Business*”, en *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 57, núm. 46, 27 de noviembre de 1999, p. 2865.

el ámbito doméstico como en el internacional. Esta fragmentación se combina con una dispersión adicional, en virtud de que un tema puede ser tratado por distintas instancias. Un caso relevante en este sentido es el del combate contra el narcotráfico. Esta situación propicia pugnas interburocráticas y, por tanto, contradicciones y pérdida de coherencia en la implementación de la política.

Por otra parte, el Congreso, que es dominado en ambas Cámaras por los republicanos desde las elecciones de 1994, es un actor que ha obstaculizado iniciativas presidenciales. El margen de control de este partido se redujo ligeramente en los comicios de 1998, sin embargo, las tendencias no se alteraron en forma sustancial. En 1994 se produjo una incorporación inusual de gran cantidad de nuevos legisladores de ambos partidos, defensores de una posición aislacionista, enfoque que privilegia lo doméstico sobre asuntos exteriores. Dentro de ese marco, también se ha producido la “domesticidad” misma de la política exterior, concepto acuñado por algunos autores para indicar que los temas a los cuales los aislacionistas prestan mayor atención son aquellos que tienen un impacto en el ámbito interno<sup>10</sup>. El resultado ha sido que los poderes Ejecutivo y Legislativo han definido distintas prioridades y se han enfrentado reiteradamente sobre diversos aspectos de la política exterior.

Otros actores importantes son las organizaciones no gubernamentales (ONG). Las características del sistema político estadounidense propician la proliferación de este tipo de organizaciones, fenómeno particularmente notable en este país. El universo de las ONG es complejo por su diversidad en tamaño, campos de actividad, recursos, métodos de trabajo, medios y objetivos. Estas mantienen distintos vínculos con el gobierno, desde las que han sido abiertamente organizadas por éste para instrumentar en el exterior programas vinculados con los objetivos de su agenda<sup>11</sup>, hasta aquellas que mantienen su independencia del mismo.

Por último, también deben ser considerados los académicos, cuya importancia estriba en el relevante papel que juegan en el debate político. La producción de ensayos y libros relativos a la redefinición de la agenda de seguridad en la posguerra fría es impresionante. En éstos se han generado propuestas que han influido en la opinión gubernamental y pública, llegándose a incluir en la agenda oficial.

<sup>10</sup> Véase Programa de Investigación y Prospectiva Internacionales (IPR), “México en el Congreso de Estados Unidos”, avance de investigación, IPR, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 5-6 (mimeo).

<sup>11</sup> El ejemplo más evidente de este tipo de ONG es la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*), creada en 1983, la cual recibe una alta proporción de fondos públicos para el financiamiento de sus actividades.

## IV. Aspectos militares de la agenda<sup>12</sup>

Mantener la seguridad con fuerzas militares que estén listas para combatir es el primero de los objetivos centrales de la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos (DSN 95). Como ya se mencionó, el componente militar ha perdido el protagonismo que tuvo durante la guerra fría, ya que dentro del conjunto de la nueva agenda su peso relativo se ve disminuido. No obstante, las Fuerzas Armadas continúan siendo consideradas como un elemento indispensable del poder nacional de Estados Unidos (DSN 95). Los elementos más relevantes de la agenda de seguridad en el ámbito militar son los siguientes:

### *Redefinición de hipótesis de conflicto y reestructuración de las Fuerzas Armadas*

Los profundos cambios internacionales obligaron al gobierno de Estados Unidos a adoptar la reorientación estratégica más significativa en materia militar desde la primera Guerra Mundial. Esta transformación se planteó en dos sentidos. En primer lugar, la principal hipótesis de conflicto dejó de centrarse en un poder nuclear hostil, cambiándose hacia amenazas potenciales de poderes regionales. En segundo lugar, las Fuerzas Armadas tuvieron que ser reducidas, reorientadas y reestructuradas.

En relación con lo primero, se establece que Estados Unidos debe estar preparado para pelear y ganar dos guerras casi simultáneas en contra de potencias regionales hostiles que son identificadas: Irán o Irak y Corea del Norte (DSN 97 y 98).

En lo referente al siguiente punto, son varias las medidas que se han adoptado. Según Arnett, con base en un documento del Departamento de Defensa, en 10 años el presupuesto militar se ha reducido 38%; la estructura de fuerza (personal militar, unidades y sistemas de armamento) 33%; y los fondos de adquisiciones 67%<sup>13</sup>.

De acuerdo con Sköns y otros analistas, el gasto militar se redujo de aproximadamente 293.000 millones de dólares (MDD) en 1988 a casi 273.000 MDD en 1997<sup>14</sup>. Sin embargo, a partir del año 2000 se iniciará un programa de incremento del presupuesto de defensa, tema que se desarrollará más adelante, destacando algunos de sus rubros.

En cuanto a la estructura de fuerza, los mayores recortes de efectivos se han realizado en el Ejército y la Fuerza Aérea, más que en la Marina y en el cuerpo de marines. La reducción menor de estas dos ramas se consideró necesaria para tener una mayor

<sup>12</sup> Este apartado y los siguientes, relativos a los aspectos económicos y políticos de la agenda, tienen como fuentes centrales los documentos sobre seguridad nacional ya citados de 1997 y 1998, Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, *A National Security Strategy for a New Century*, op.cit., así como uno anterior; Estados Unidos, Oficina de la Casa Blanca, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington D.C., Oficina de la Casa Blanca, febrero de 1995, 33 p. En cada apartado se resumirán los principales contenidos de cada aspecto, omitiendo las citas de pie de página para facilitar la lectura. Sin embargo, para distinguir las elaboraciones propias de los contenidos de los documentos, se ha optado por incluir la referencia de éstos en el texto, identificando estas fuentes con las siglas DSN (documento de seguridad nacional) y los años correspondientes. Las fuentes distintas sí serán consignadas.

<sup>13</sup> Estados Unidos, Departamento de Defensa, *Report of the Quadriennial Defense Review*, Washington D.C., Departamento de Defensa, 1997, citado por Eric Arnett, "Military Research and Development", en *SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, Suecia, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford, N.Y., Oxford University Press, 1998, p. 276.

<sup>14</sup> Elisabeth Sköns, Agnès Courades Allebeck, Evamaría Loose-Weintraub y Reinhilde Weidacher, "Military Expenditure and Arms Production", Cuadro 6 A.2 "Military Expenditure by Region and Country, in Local Currency", en *Ibid.*, p. 221.

proporción de fuerzas capaces de ser empleadas en contingencias “no soviéticas”.

Se subraya que la fuerza militar será usada de forma selectiva, sólo cuando sus intereses y valores estén verdaderamente en riesgo y cuando los objetivos sean claros. Estos requerimientos se aplicarán tanto para intervenciones humanitarias como para otras de carácter no tradicional (DSN 95). Se advierte un énfasis en la defensa colectiva para prevenir o enfrentar amenazas, pero también se subraya que actuarán solos cuando así deban hacerlo.

El marco de restricciones señalado será compensado con la prioridad atribuida al mantenimiento de unas Fuerzas Armadas cualitativamente superiores. Un elemento clave en este sentido es el incremento del financiamiento para la modernización, tanto para introducir nuevos sistemas, como para reemplazar el viejo equipo de guerra fría en cuanto alcance el fin de su vida útil (DSN 97 y 98).

Se pretende lograr un balance entre la preparación de corto plazo, la modernización de largo plazo y las mejoras en la calidad de vida de los militares, recomendación adoptada en la Revisión Cuadrienal de Defensa (*Quadrennial Defense Review*), informe emitido en mayo de 1997 por el secretario de Defensa Cohen, por mandato del Congreso. La modernización asegurará que las fuerzas y el equipo estén preparados para las cambiantes condiciones del medio internacional de seguridad. El esfuerzo de modernización debe explotar la “*revolución en asuntos militares*”. En materia de desarrollo e investigación, se deben tomar en cuenta las ventajas que proporcionan tecnologías emergentes<sup>15</sup>. El gasto en los rubros investigación y desarrollo se ha mantenido relativamente alto, ya que sólo se ha recortado 27% con relación a su nivel máximo de 1986<sup>16</sup>.

Como ya se indicó, después de una década de restricciones, el 2 de enero de 1999, el presidente Clinton informó que su proyecto de presupuesto para el año fiscal 2000 contendría un incremento de más de 12.000 MDD para defensa, destinados a la preparación y modernización de las Fuerzas Armadas. El Congreso autorizó 288.800 MDD, con lo cual se otorgó el primer incremento ajustado a la inflación en el presupuesto del Pentágono desde 1985 y el mayor aumento a las remuneraciones de los militares en 18 años<sup>17</sup>. Los fondos adicionales para el próximo año se insertan en un programa de seis años que contempla 112.000 MDD de incremento en el presupuesto militar, total repartido anualmente hasta el 2005. El monto aprobado por los legisladores para el 2000 significó un fondo adicional de 8.300 MDD a lo que Clinton había solicitado<sup>18</sup>. Más de un tercio de esta cantidad agregada, 3.100 MDD, fue el resultado de una “*disputa contable*” de los legislado-

<sup>15</sup> William T. Johnsen, “*Quadrennial Defense Review*”, en Earl H. Telford, Jr., *World View: The 1998 Strategic Assessment from the Strategic Studies Institute*, Carlisle, Pennsylvania, U.S. Army War College, p. 21.

<sup>16</sup> E. Arnett, *op. cit.*, p. 276.

<sup>17</sup> Chuc McCutcheon y Pat Towell, “*Flap Over New Nuclear Agency Fails to Derail Defense Bill*”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 25 de septiembre de 1999, en <http://library.cq.com>, p. 1.

<sup>18</sup> Esta información, así como la de los rubros a los que se destinará el presupuesto de defensa para el año 2000 ha sido tomada de R. Wynn, *op. cit.*, pp. 2854 y 2864-2865.

res con la Casa Blanca sobre proyectos de construcción militar. Clinton intentó diferir fondos que no serían gastados durante el año, lo cual se salía de la práctica usual al respecto; el Congreso no lo aceptó y aprobó tales recursos.

Por otra parte, el Congreso recortó en más de la mitad los fondos para construcción de la OTAN solicitados por Clinton, de 191 MDD a 81 MDD, y también redujo su solicitud para el cierre de bases en 48%, de 1.300 MDD a 672 MDD.

Los legisladores también incrementaron el presupuesto para varios importantes programas de armamento. El mayor fue de 375 MDD para componentes de un transportador de helicópteros (*helicopter carrier*) para el cuerpo de Marines; el costo restante del barco, 1.100 MDD se considerará para el presupuesto del 2001<sup>19</sup>.

Otros importantes aumentos para armamento fueron 252 MDD para cuatro aviones de carga Lockheed Martin C-130 y 157 MDD para 12 helicópteros H-60.

En pagos para personal militar y pensiones se aprobó un ligero incremento de la propuesta presidencial, cuyo objetivo es mejorar el reclutamiento y la retención de personal. Se autorizó un aumento de 4.8% en pago básico, en lugar de 4.4% solicitado por Clinton.

### *Control de armas y no proliferación*

El control de armas se considera un elemento esencial de la estrategia de seguridad nacional (DSN 98). Con la desaparición de la Unión Soviética, una de las preocupaciones de los estrategas estadounidenses fue la relativa al control que se ejercería sobre las armas nucleares instaladas en las nuevas repúblicas que emergieron de su fragmentación.

El objetivo de la agenda en este aspecto es lograr acuerdos verificables orientados a prevenir la difusión y uso de armas de destrucción masiva, detener el uso de armas convencionales y la instrumentación de medidas de construcción de confianza (DSN 98).

Los instrumentos que se consideran, con relación a los cuales se plantean los avances logrados, así como las iniciativas, son los siguientes: la ratificación del Tratado sobre Reducción y Limitación de Armas Estratégicas Ofensivas II (START II, por sus siglas en inglés), que reducirá los arsenales de cabezas nucleares estratégicas de Estados Unidos y Rusia en dos terceras partes; una vez que éste entre en vigor, la iniciación de negociaciones sobre un acuerdo START III, que implicaría la reducción de 80% de ese tipo de arsenales de ambos países con relación al punto culminante

<sup>19</sup> En el artículo se proporciona un dato interesante: el barco será construido por Litton Industries en Pascagoula, Misisipi, lugar de origen del líder de la mayoría del Senado, Trent Lott, republicano, quien promovió vigorosamente su inclusión en este año fiscal. La Marina había planeado incluir la petición de fondos para este barco hasta los presupuestos del 2004 y 2005.

de la guerra fría; la ratificación del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y la urgente necesidad de su entrada en vigor a raíz de las pruebas nucleares realizadas por India y Pakistán de mayo de 1998; el fortalecimiento de la convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas y de la Convención sobre la Prohibición de Armas Químicas; y el logro de una prohibición global completa de las minas terrestres antipersonal (meta oscura debido a las excepciones que se han definido con relación a la utilidad de estos artefactos ante un eventual conflicto en Corea).

En este terreno también han aflorado las contradicciones entre el Ejecutivo y el poder legislativo. El 13 de octubre de 1999 el Senado se negó a ratificar el Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, el cual había sido firmado por Clinton el 24 de septiembre de 1996. El hecho se consideró como un duro golpe al presidente, quien consideraba dicho instrumento como un objetivo prioritario de su política exterior en materia de control de armas, ya que ampliaría la actual prohibición de ensayos nucleares en la atmósfera, incluyendo pruebas subterráneas y las de propósitos pacíficos, además de que sería verificado con monitoreo e inspecciones en sitio. El tratado entraría en vigor con la aprobación de 44 naciones con capacidad nuclear; hasta ahora lo han aceptado 26.

Un ferviente opositor de la ratificación fue el senador Jesse Helms, republicano por Carolina del Norte, presidente del Comité de Relaciones Exteriores quien, junto con otros republicanos conservadores, consideraba que el Tratado sería difícil de instrumentar, debilitaría la defensa estadounidense y daría una injusta ventaja nuclear a naciones que se mantuvieran fuera del pacto. La ratificación se rechazó después de un mínimo número de audiencias y tras 22 horas de debate. El gobierno aseveró que el Tratado no ha muerto, sin embargo, analistas y miembros de ambos partidos consideran que no se presentará otra oportunidad para reconsiderar la medida hasta que el próximo gobierno asuma su mandato. Los candidatos demócratas Bill Bradley y el vicepresidente Al Gore lo apoyan, en tanto que el republicano George W. Bush se opone a él.<sup>20</sup>

Por otra parte, con las iniciativas de no proliferación se busca aumentar la seguridad global previniendo la difusión de armas de destrucción masiva (ADM), materiales para producirlas y medios para transferirlas. Con ese objetivo, se promueve la adhesión universal a tratados internacionales, como el Tratado de No Proliferación Nuclear y las Convenciones sobre la Prohibición de Armas Químicas y Biológicas (DSN 97 y 98).

Asimismo, se busca fortalecer los controles sobre material fisionable utilizable en armas y prevenir el robo o desviación de

<sup>20</sup> R. Wynn, *op. cit.*, pp. 2866-2867.

ADM, material relacionado y tecnología, preocupación que incluye la posibilidad de su transferencia a grupos del crimen organizado e individuos en los Nuevos Estados Independientes y Europa del Este (DSN 97 y 98). En este terreno, se destaca el Programa Nunn-Lugar de Reducción Cooperativa de la Amenaza<sup>21</sup>, concebido para ayudar a Rusia a salvaguardar y destruir sus armas nucleares, químicas y de otro tipo. Este se ha ampliado para incluir armas biológicas, el desarrollo económico de ciudades vinculadas a proyectos nucleares y para darles alternativas de trabajo a científicos de estas áreas, evitando que vendan su experiencia a otros países como Irán, Irak o Corea del Norte<sup>22</sup>.

Hasta ahora, los departamentos de Estado, Defensa y Energía han gastado alrededor de 3.000 MDD en programas de contraproliferación. Sin embargo, desde su inicio los programas Nunn-Lugar también han sido objeto de controversia, ya que algunos legisladores consideran que sus fondos podrían ser mejor empleados por el Pentágono en casa, además de que argumentan que el dinero que se ahorra Moscú podría ser usado por éste para modernizar otras armas. Clinton pretende ampliarlos; de hecho, en junio de 1999, alcanzó un acuerdo con Rusia para mantenerlos hasta junio del 2006. A pesar de sus críticas, se considera improbable que el Congreso los reduzca; se estima incluso que podría aprobar incrementos debido a la naturaleza letal del armamento involucrado<sup>23</sup>.

### *Sistema de defensa antimisiles*

Este es un tema que ha cobrado importancia en los últimos años. La aprobación del posible despliegue de un sistema de defensa antimisiles de alcance nacional ha generado un debate en torno a su efectividad y al impacto del mismo en el Tratado de Misiles Antibalísticos (*Anti-Ballistic Missile Treaty*, ABM), firmado por Estados Unidos y la Unión Soviética en 1972, el cual otorgaba a cada país el derecho a un solo sitio de defensa antimisiles para proteger su ciudad capital o una porción de su fuerza de misiles y prohibía un sistema de defensa a nivel nacional.

Dentro de la Comisión Consultiva Permanente del Tratado ABM, Estados Unidos promovió negociaciones para establecer un acuerdo de demarcación entre misiles estratégicos y de teatro con Rusia. En la Cumbre de Helsinki, los presidentes William Clinton y Boris Yeltsin acordaron mantener el ABM como piedra angular de la estabilidad estratégica, adaptándolo para enfrentar la amenaza planteada por los misiles de corto alcance, que Estados Unidos buscaba contestar con sistemas de defensa de misiles de teatro (*Theater Missile Defense*, TMD). El acuerdo de demarcación ABM-TMD fue firmado en Nueva York, el 26 de sep-

<sup>21</sup> El programa, propuesto por los senadores Sam Nunn, demócrata por Georgia, y Richard Lugar, republicano por Indiana, fue aprobado en 1991.

<sup>22</sup> Miles A. Pomper, "Dissecting Dismantlement", en *Congressional Quarterly Weekly*, 10 de julio de 1999, en <http://library.cq.com>, p. 1.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 2-4.

tiembre de 1997 (DSN 98).

En el mismo documento se señala que, aunque dentro de la comunidad de inteligencia perduraba la opinión de que era poco probable que otros países además de Rusia, China y quizás Corea del Norte desplegaran misiles balísticos intercontinentales (*Intercontinental Ballistic Missile*, ICBM) capaces de alcanzar alguna parte de Estados Unidos antes del 2010, este país estaba desarrollando una iniciativa que para el 2000 lo colocaría en la posibilidad de tomar la decisión de desplegar, en un espacio de tres años, un sistema nacional de defensa de misiles (DSN 98).

Este tema ha sido objeto de debate desde que el presidente Ronald Reagan presentó, en 1983, su Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida por sus detractores como “*guerra de las galaxias*”, porque pretendía instalar un escudo en el espacio con armamento en satélites.

De acuerdo con Pat Towell, analista del *Congressional Quarterly*, en un principio Clinton se oponía al despliegue del sistema de defensa antimisiles. El presidente modificó su posición debido a que la preocupación en torno a que pequeñas naciones hostiles pudieran adquirir armamento nuclear -la cual se había empezado a manifestar desde mediados de los ochenta-, se incrementó en 1991 durante la guerra del Golfo Pérsico, dada la utilización de misiles Scud por parte de Irak. La amenaza adquirió mayor resonancia en 1998; ese año, Corea del Norte probó un misil casi suficientemente poderoso como para transportar una pequeña cabeza nuclear a Hawaii o a Alaska; Irán probó un misil de relativo largo alcance, e India y Pakistán también realizaron pruebas nucleares. En julio del mismo año, un panel de expertos, dirigido por el ex secretario de Defensa Donald H. Rumsfeld, advirtió que Corea del Norte e Irán podrían desarrollar misiles capaces de alcanzar territorio estadounidense en cinco años, mucho más pronto de lo que el gobierno de Clinton había proyectado<sup>24</sup>.

El senador republicano Thad Cochran elaboró la propuesta de ley para desplegar un sistema de defensa antimisiles “*tan pronto como sea tecnológicamente factible*”, la cual fue firmada por Clinton el 22 de julio de 1999. El proyecto, modesto en comparación con la iniciativa de Reagan, está destinado a proteger el territorio de un ataque limitado de misiles balísticos. El sistema incluye interceptores, instalaciones de radar y satélites ubicados estratégicamente para detectar y destruir cabezas nucleares<sup>25</sup>.

Esta iniciativa ha provocado un debate dentro y fuera del Congreso. Algunos legisladores han manifestado su preocupación en cuanto a las implicaciones que este sistema tendría en el frágil balance nuclear entre Rusia y Estados Unidos, y su impacto en el Tratado ABM. Con la adopción de la nueva iniciativa se conside-

<sup>24</sup> Pat Towell, “*Can U.S. Build Missile Shield Without Shredding a Treaty?*”, en *Congressional Quarterly Weekly*, 4 de diciembre de 1999, p.2917.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 2917.

ra que el gobierno de Clinton enfrenta una difícil tarea diplomática, la más difícil en décadas: persuadir a Rusia para enmendar nuevamente el Tratado ABM para permitir una limitada defensa a nivel nacional en contra de misiles balísticos. Entre los argumentos que se esgrimen para que Rusia lo acepte está el de los riesgos y necesidades similares que ambos países enfrentarían para defenderse de un eventual ataque de regímenes radicales.

La tarea de persuasión para enmendar el Tratado ABM también abarca al Senado, en el cual se expresan distintas posturas. De acuerdo con la misma fuente, algunos senadores republicanos desean descartarlo y descansar sólo en la defensa antimisiles, otros demócratas no desean que se toque, en tanto que un grupo de moderados expresa su compromiso con el despliegue de la defensa antimisiles, pero dándole la oportunidad a Rusia de acordar revisiones al tratado<sup>26</sup>.

El Congreso aprobó la legislación que hace un llamado para el despliegue del sistema nacional de defensa antimisiles “*tan pronto como sea tecnológicamente factible*”. En la fuente consultada se subraya que dicha legislación “*hace un llamado*”, no “*ordena*” (*mandate*) el establecimiento de tal sistema. Debido a ello, también se han manifestado quienes proponen una aceleración del programa argumentando que el intervalo entre el reconocimiento de una amenaza y el despliegue del sistema en la realidad es demasiado grande, y que sólo un despliegue conferido por mandato asegurará una protección adecuada. El presupuesto autorizado por el Congreso para el sistema de defensa antimisiles para el año 2000 fue de 4.200 MDD, 9% más de lo que Clinton pretendía<sup>27</sup>.

El plazo se cierra en el verano del 2000, cuando Clinton decidirá si despliega el sistema de defensa antimisiles a nivel nacional. “*El resultado podría configurar la política de armas nucleares en el mundo de la posguerra fría y algunos legisladores y expertos en política han manifestado su preocupación en cuanto a que podría provocar una carrera a favor y en contra de la protección nuclear*”. Se afirma que “*China ya ha prometido acelerar su programa de armamentos para superar cualquier escudo de misiles*” y defensores del control de armas advierten que Rusia puede rechazar la ratificación del START II<sup>28</sup>.

### *Actividades en el exterior*

Otro punto relevante son las actividades en el exterior, que buscan adaptar y fortalecer las alianzas y coaliciones para enfrentar desafíos. Con ellas se pretende ayudar a otros países a mejorar sus capacidades militares, incluyendo el mantenimiento de la paz y la respuesta humanitaria. Se sostiene que la presencia en ultramar y las “*actividades de compromiso en tiempos de paz*”, como la cooperación para la defensa, la asistencia de seguridad,

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 2914.

<sup>27</sup> R. Wynn, *op.cit.*, p. 2864 y 2866.

<sup>28</sup> P. Towell, *op. cit.*, p. 2914.

el entrenamiento y los ejercicios militares con los aliados, promueven la estabilidad regional, previenen y reducen conflictos y amenazas (DSN 98).

### *Contingencias de menor escala y guerra de “teatro principal”*

En el ámbito operativo se plantean dos tipos de situaciones: las operaciones para contingencias de menor escala y la guerra de teatro principal. Las primeras abarcan la gama completa de operaciones militares fuera de la guerra de teatro principal, que incluyen: asistencia humanitaria, operaciones de paz, imposición de embargos y zonas de no vuelo, evacuación de ciudadanos estadounidenses, reforzamiento de aliados claves, ataques limitados e intervención. Se reconoce que éstas serán el desafío más frecuente para las fuerzas de Estados Unidos (DSN 97 y 98).

En el ámbito particular de las operaciones para preservar, mantener y restaurar la paz, la posición de Estados Unidos ha cambiado. Las experiencias erráticas en este terreno obligaron a asumir un discurso mucho más cauteloso<sup>29</sup>; los fracasos en las intervenciones en Somalia y Rwanda tuvieron un importante impacto en el Congreso, el cual impuso frenos al ejecutivo en este terreno.

El Congreso autorizó para el año 2000 sólo 1.900 MDD de los 2.400 MDD requeridos por Clinton para el patrullaje aéreo y naval de Irak, y operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia. En consonancia con las críticas del Congreso a Clinton por haber enviado demasiados militares al exterior, también se dispuso terminar el despliegue de las tropas en Haití, para el 31 de mayo del 2000<sup>30</sup>.

Por otra parte, en la agenda se subraya que los militares de Estados Unidos deben estar preparados para pelear y ganar guerras de teatro principal, de preferencia en concierto con aliados. El objetivo que se establece es impedir y derrotar una agresión de gran escala en dos teatros distantes, en marcos temporales superpuestos. Los sujetos de esta estrategia se identifican explícitamente: Irán o Irak y Corea del Norte (DSN 97 y 98).

## **V. Aspectos económicos de la agenda**

Promover la prosperidad de Estados Unidos a través de esfuerzos en el interior y el exterior es el segundo objetivo central de la estrategia de seguridad nacional de ese país. Se reconoce que los intereses económicos y de seguridad están inextricablemente li-

<sup>29</sup> En un principio, la propuesta estadounidense incluía la posibilidad de creación de una fuerza de despliegue rápido no permanente dentro de la Organización de las Naciones Unidas y operaciones de despliegue militar preventivo.

<sup>30</sup> R. Wynn, *op. cit.*, p. 2865.

gados. La prosperidad en el interior depende de la estabilidad en regiones claves con las cuales comercian o de las que importan productos críticos, como el petróleo y el gas natural. La prosperidad demanda su liderazgo en instituciones internacionales de desarrollo, financieras y de comercio. También depende de su habilidad para competir y ganar mercados internacionales (DSN 98).

### *Libertad de mercados*

Se plantea como meta fundamental el desmantelamiento de barreras comerciales. Para concretar acuerdos de liberalización comercial, el gobierno requiere de la autoridad negociadora de vía rápida (DSN 97)<sup>31</sup>. En este terreno también se han expresado las contradicciones entre los actores, ya que el Congreso ha negado al Ejecutivo tal autoridad, como se demostró en el caso de Chile.

Dentro de esta perspectiva se subraya la importancia de América Latina, región económica que ocupa el segundo lugar en cuanto a crecimiento más rápido en el mundo. Se estima que para el 2010, las exportaciones de Estados Unidos a América Latina y Canadá probablemente excederán a las de Europa y Japón combinadas (DSN 97).

México ocupa un lugar relevante en este rubro de la agenda. Se sostiene que la decisión de aprobar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) reflejó la convicción del presidente de que Estados Unidos tiene un fuerte interés en la prosperidad y estabilidad de México, y que el éxito del programa de reforma económica del país es de interés económico y estratégico para Washington (DSN 95).

Se estima que, desde que se aprobó el TLC, las exportaciones a México se han incrementado significativamente y que el Tratado ayudó a estabilizar al país en su peor crisis financiera de la historia moderna. Dado que es su tercer mayor socio comercial<sup>32</sup>, es imperativo que el mercado mexicano permanezca abierto a Estados Unidos y que el TLC ayude a asegurararlo (DSN 97).

### *Fortalecer la coordinación macroeconómica*

Este objetivo parte de la consideración de que internacionalmente las economías se han integrado más y Estados Unidos no puede prosperar aislado de los desarrollos en el exterior. Su salud económica es vulnerable a disturbios que se originen en el extranjero. Para proteger el bienestar del sistema económico global y responder a las crisis financieras es vital la

<sup>31</sup> Los instrumentos de liberalización comercial en los que ha avanzado el gobierno de Estados Unidos y que se destacan son: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el término de la instrumentación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, la negociación por sectores en la Organización Mundial del Comercio, la apertura de los mercados de Asia-Pacífico a través de dos reuniones de líderes del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la reducción de controles de las exportaciones y la celebración de las Cumbres de las Américas, donde 34 naciones del hemisferio se han comprometido a negociar un acuerdo de libre comercio para el 2005 (DSN 95).

<sup>32</sup> México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y la Unión Europea, considerada como bloque. Si se toman en cuenta países individuales, México ocuparía el segundo lugar.

cooperación con otros Estados y organizaciones internacionales (DSN 97 y 98). La crisis asiática demostró que los mercados financieros globales dominados por flujos privados de capitales proporcionan tanto inmensas oportunidades como grandes desafíos (DSN 98).

En este sentido, se destinan esfuerzos para reformar el sistema financiero global, con el objetivo de volverlo estable y flexible, promotor de un fuerte crecimiento económico global que proporcione amplios beneficios a trabajadores e inversionistas en todos los países. Se considera que las instituciones financieras internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional, tienen que jugar un papel crítico en este esfuerzo, para promover una mayor apertura y transparencia, construir sistemas financieros nacionales fuertes y crear mecanismos para que el sector privado comparta más de lleno la responsabilidad para prevenir y resolver crisis (DSN 98).

Por otra parte, se plantea que Estados Unidos y otras naciones industrializadas están promoviendo varias reformas al Banco Mundial y a los bancos de desarrollo regional, objetivo impulsado por Washington desde hace años. Entre los elementos centrales de esta meta están un incremento sustancial de la porción de recursos dedicados a programas sociales básicos que reduzcan la pobreza, salvaguarden el medio ambiente, apoyen el desarrollo del sector privado y la apertura de mercados, promuevan el buen gobierno (incluyendo medidas para combatir la corrupción y mejorar la administración de justicia) y reformas internas a los bancos multilaterales de desarrollo para hacerlos más eficientes (DSN 98)<sup>33</sup>.

### *Seguridad energética*

Dentro de los aspectos económicos de la agenda, se incluye el tema de la seguridad energética, área en la que México juega un papel importante. Dentro de sus necesidades energéticas, Estados Unidos depende del petróleo en un 40 por ciento, la mitad de lo cual se satisface con importaciones. En cuanto a las zonas de abastecimiento, se ha experimentado un cambio sustancial al disminuir significativamente la dependencia del Medio Oriente. Ahora se importa menos de 10% del petróleo del Golfo Pérsico, pero la importancia estratégica de esta región se mantiene porque sus aliados europeos y Japón importan el 85% de sus necesidades (DSN 98).

En la actualidad, para Estados Unidos la importancia estratégica de los países en materia petrolera es, por tanto, muy diferente a la de la década de los setenta: su principal abastecedor es Venezuela; África le surte 15%; y, en conjunto, Canadá, México y

<sup>33</sup> Cabe indicar que dentro del Banco Mundial se están diseñando iniciativas destinadas a acelerar el desarrollo económico y social de América Latina, que ya han incorporado estos lineamientos. Se impulsa lo que se conoce como la "segunda ola de reformas económicas" para conseguir mayores tasas de crecimiento sostenido y reducir la pobreza, pero también destinadas a proporcionar mayor seguridad a los inversionistas. Estas se orientan al ámbito institucional, en cuatro sectores claves: finanzas, educación, administración pública y justicia. Véase Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, Washington, World Bank Latin American and Caribbean Studies, 1998, 162 pp.

Venezuela le abastecen más del doble del petróleo que los países árabes de la OPEP (DSN 98).

### *Otros objetivos*

Finalmente, otros objetivos que se incluyen en el ámbito económico de la agenda de seguridad son el combate contra el soborno y la corrupción, así como la promoción de estándares laborales y de cláusulas ambientales en los acuerdos de liberalización comercial (DSN 97).

Con relación a lo primero, se ha promovido que los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico penalicen el soborno y la corrupción, además de promover mayor transparencia en los regímenes de compras gubernamentales. Esto último también se ha impulsado a través del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo (DSN 97).

El comercio no se disocia del tema del trabajo. En este ámbito se impulsan estándares laborales centrales “*buscados por Estados Unidos desde el gobierno de Eisenhower*”: el derecho a la organización y a la contratación colectiva y prohibiciones del trabajo infantil y el trabajo forzado. Se promueve que la OMC constituya en su seno un grupo de trabajo sobre problemas laborales (DSN 97).

Por último, la liberalización del comercio no se debe dar a expensas de la protección ambiental. Se afirma que el liderazgo de Estados Unidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay condujo a la incorporación de cláusulas ambientales en los acuerdos de la OMC, así como a la creación de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente (DSN 97).VII. Aspectos políticos de la agenda

## **VI. Aspectos políticos de la agenda**

Dentro de los aspectos políticos de la agenda de seguridad de Estados Unidos se incluyen varios temas: promover los valores medulares de la cultura política estadounidense, la democracia y los derechos humanos; enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad internacional, cuyo listado es amplio; y, los problemas globales: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, medio ambiente y migración de refugiados sin control.

### *Promoción de la democracia*

El tema de la promoción de la democracia se ubica como el tercer objetivo central de la agenda de seguridad. Varios elementos sustentan esto. Como ya se indicó, una de las metas de la política al respecto es proteger y ampliar los valores e intereses históricos de la sociedad estadounidense, por lo cual la democracia, en cuanto valor, se asume como fundamento de la política de seguridad nacional.

El avance democrático en el nivel internacional ha opacado el peligro de la confrontación militar global, con lo cual se ha elevado el perfil de lo político y lo económico en la contienda mundial. En el ámbito político, la percepción estadounidense de la amenaza sería la ruptura de la nueva estabilidad internacional; por tanto, la promoción de la democracia se considera el mejor seguro para garantizar la irreversibilidad de los cambios en el antiguo mundo socialista y en los países del sur que han accedido a ella, pero que aún resultan vulnerables por la fragilidad de sus instituciones.

Con relación a la influencia del medio interno, como elemento fundamental del “*consenso básico*” estadounidense, la promoción de la democracia en el exterior se percibe como un fin positivo, generador del apoyo de la opinión pública, así como del sustento bipartidista.

Se concibe a la democracia como el único sistema político que garantiza un mundo más seguro, promueve la paz, la prosperidad y la cooperación. Las naciones democráticas son mejores socios comerciales, son más aptas para impulsar el libre comercio y son menos propensas a iniciar una guerra o a abusar de los derechos humanos de sus pueblos (DSN 95).

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basa en la ampliación de la comunidad de democracias de mercado, así como en la disuasión y contención de las nuevas amenazas de la posguerra fría (DSN 95, 97 y 98).

Dentro de este marco, un aspecto relevante es que se asume a la promoción de la democracia como un compromiso pragmático y no como una cruzada de alcance global. Los esfuerzos se orientan a ayudar a Estados que afecten sus intereses estratégicos, los cuales se identifican con los siguientes criterios: aquellos con grandes economías, con ubicación crítica, que posean armas nucleares y/o tengan la posibilidad de generar flujos de refugiados hacia Estados Unidos o aliados claves. Las áreas definidas dentro de este esquema son: los Nuevos Estados Independientes, particularmente Rusia y Ucrania; las nuevas democra-

cias de Europa Central y del Este; el hemisferio occidental, es decir, toda América Latina y México; la región Asia-Pacífico<sup>34</sup>, y Sudáfrica, por su potencialidad para influir en la democratización de la región del sur del Sahara (DSN 97 y 98).

En cuanto a los métodos para promover la democracia, se sostiene que son tan variados como las naciones involucradas (DSN 97 y 98). Con base en sus postulados y en casos en los que se ha instrumentado esta política, los medios han sido:

1. Fortalecer la institucionalidad y la infraestructura cultural y cívica de la democracia: poderes republicanos, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil.
2. Capacitación técnica en el terreno electoral.
3. Fomentar la observación internacional de procesos electorales.
4. Apoyar la administración de justicia y programas sobre el estado de derecho.
5. Fomentar relaciones democráticas entre civiles y militares.
6. Entrenar a la policía y fuerzas de seguridad extranjeras para resolver crímenes y mantener el orden sin violar los derechos básicos de sus ciudadanos.
7. Mejorar las instituciones de mercado.
8. Combatir la corrupción y el descontento político fortaleciendo las prácticas de buen gobierno (responsabilidad pública, sensibilidad, transparencia y eficacia).
9. Contrarrestar intentos de revertir avances democráticos.
10. Otorgar a las naciones democráticas los beneficios de la integración a mercados extranjeros.

En el terreno multilateral, se reconoce la importancia de la colaboración de las democracias industrializadas, especialmente de Europa y Japón, y se ha impulsado que los organismos internacionales y regionales asuman un mayor compromiso en la promoción de la democracia y del buen gobierno (DSN 95, 97 y 98).

Con base en la experiencia, también se puede identificar el uso de diversos instrumentos para llevar a cabo esta tarea democratizadora, desde la acción declarativa, pasando por sanciones políticas y económicas, el apoyo político y económico a fuerzas y movimientos, instituciones políticas y procesos electorales, hasta el uso de la fuerza en sus distintas variantes.

Con relación a México, si bien el objetivo de promoción de la democracia no es prioritario en la agenda bilateral, se han generado iniciativas del Poder Ejecutivo en la materia, instrumentadas

<sup>34</sup> En aras de dicho pragmatismo, los hechos evidencian que el caso de China se mantiene más a nivel de la retórica, ya que lo que determina la relación con ese país son los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos.

a través de la AID. Dentro de los programas de apoyo de la AID a nuestro país, ésta es el área más nueva, fundamentada en tres consideraciones. Primero, se estima que el éxito o fracaso de México para resolver los problemas de la transición democrática, así como los relativos a la inmigración, pobreza, población y degradación ambiental, tendrán un efecto directo sobre la calidad de vida y el crecimiento de la economía estadounidense. En segundo lugar, apoyar el movimiento de reforma democrática, en este país, le ayuda a Estados Unidos a cumplir las aspiraciones para el hemisferio del acuerdo de la Cumbre de las Américas, apoyando la democracia como un objetivo fundamental de su política exterior. En tercer lugar, crea una base sustentable para la paz interna y el estado de derecho, incrementando el atractivo de México como socio comercial y de inversión; a largo plazo, el éxito de las reformas políticas contribuirá a un mayor desarrollo económico, más equitativo, que disminuirá las presiones para la emigración de mexicanos a Estados Unidos<sup>35</sup>.

Se reconoce “la susceptibilidad mexicana para cualquier apoyo externo o involucramiento en sus asuntos internos, particularmente en áreas relacionadas con la democracia”, elemento al que debe ser sensible la política de la AID, tanto con relación al liderazgo mexicano, como a las peticiones de cooperación en este sector (AID, 1998:12). Ello motivó amplias discusiones que concluyeron en la Evaluación Estratégica de la Democracia y Gobierno de México, revisada y aprobada el 1 de noviembre de 1996 por la Oficina de América Latina y el Caribe de dicha Agencia. Con base en esta Evaluación se inició el programa de democracia, para ofrecer apoyo en cuatro áreas centrales: intercambio judicial, intercambio de los congresos, monitoreo y observación electoral, y gobiernos locales (AID, 1998: 13).

Sin embargo, la actividad de la AID en la materia se remonta a principios de 1994, con el financiamiento de varias actividades centradas fundamentalmente en el apoyo a la observación electoral para los comicios presidenciales de ese año, así como para varias elecciones estatales efectuadas entre 1995 y 1996. No obstante, los programas de la AID se iniciaron en el año fiscal de 1998, y el financiamiento se ha ido incrementando.

### *Derechos humanos*

Con relación a la promoción de los derechos humanos, en la agenda de Estados Unidos se plantea que esta tarea se implementará a nivel bilateral y con instituciones multilaterales. Su objetivo es impulsar la adhesión universal a los principios internacionales en la materia (DSN 97 y 98).

<sup>35</sup> Estados Unidos, Agencia para el Desarrollo Internacional, *The USAID FY 1998 Congressional Presentation*, en <http://www.info.usaid.gov/pubs/cp98/lac/countries/mx.htm> pp. 1, 2 y 12; Estados Unidos, Agencia para el Desarrollo Internacional, *USAID FY 1999 Congressional Presentation. Mexico*, Washington D.C., Agencia para el Desarrollo Internacional, s/f, en <http://www.info.usaid.gov>;

*USAID FY 2000 Congressional Presentation. Mexico*, en <http://www.info.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/mexico.html>.

Se otorga especial atención a los grupos vulnerables o tradicionalmente oprimidos en el mundo: mujeres, niños, trabajadores, refugiados y personas perseguidas por motivos religiosos o étnicos. Por ello, se busca encabezar nuevas iniciativas internacionales para combatir la explotación sexual de menores, el trabajo y desamparo de niños, la violencia contra mujeres y niños, y la mutilación genital femenina (DSN 97 y 98).

Cabe destacar una advertencia que se plantea con toda claridad: si bien las naciones pueden esperar que sus fronteras y su soberanía siempre estarán seguras, ello no significa que Estados Unidos o la comunidad internacional deban tolerar graves violaciones a los derechos humanos dentro de esas fronteras (DSN 95).

La promoción de la democracia y de los derechos humanos se complementa con programas humanitarios, diseñados para aliviar el sufrimiento humano, ayudar a establecer regímenes democráticos respetuosos de los derechos humanos y perseguir estrategias apropiadas para el desarrollo económico. Estos esfuerzos también permiten prevenir desastres humanitarios (DSN 97 y 98).

### *Problemas globales*

Se plantea que los fenómenos transnacionales (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y medio ambiente) tienen implicaciones de seguridad tanto en el presente como a largo plazo (DSN 95). Responder a las crecientes amenazas de este tipo es una tarea que involucra a diplomáticos, funcionarios ejecutores de la ley, personal militar y miembros de la comunidad de inteligencia (DSN 98).

Con relación al fenómeno del terrorismo, desde el gobierno de Reagan se puso énfasis en la emergencia de un nuevo tipo de terrorismo, el patrocinado y promovido por Estados. Con ello, su combate asumió una connotación de guerra que obligaba a buscar soluciones de carácter militar y a adoptar una estrategia de carácter ofensivo que pudiera recurrir a golpes preventivos o de represalia.

La percepción que prevalece es que Estados Unidos continúa siendo el blanco principal de actos terroristas alrededor del mundo, preocupación que se acentuó por los atentados perpetrados en esta década, en territorio estadounidense.

La actual política para enfrentar al terrorismo se basa en la Directiva de Decisión Presidencial 62 (*Presidential Decision Directive*), firmada por Clinton en mayo de 1998, que descansa en cuatro principios: 1) no hacer concesiones a terroristas; 2) ejercer toda

la presión a cualquier Estado patrocinador del terrorismo; 3) explotar todos los mecanismos legales disponibles para castigar a terroristas internacionales; y, 4) ayudar a otros gobiernos a mejorar sus capacidades para combatir el terrorismo (DSN 98).

En la nueva agenda se mantiene el derecho a actuar en defensa propia, atacando bases terroristas y a quienes los patrocinan, asisten o apoyan activamente (DSN 98).<sup>36</sup>

En lo que toca al crimen organizado internacional, se destaca que, además de desafiar la propia seguridad estadounidense, éste mina las nuevas democracias frágiles y las naciones en desarrollo. Particular preocupación genera la posibilidad de robo y tráfico de materiales nucleares por parte de organizaciones criminales en los países de la antigua Unión Soviética. Se busca montar un esfuerzo internacional para combatir los principales carteles criminales, particularmente aquellos cuya base se encuentra en Italia, la antigua Unión Soviética, Colombia, el Sudeste de Asia y Nigeria (DSN 97).

Otro aspecto interesante es la cantidad de temas que se han ido incorporando a la lista de actividades de las organizaciones criminales: tráfico de drogas, comercio ilegal de armas de fuego, crímenes financieros (lavado de dinero, falsificación de moneda), fraude a tarjetas de crédito, tráfico de mujeres y niños, espionaje económico, robo de propiedad intelectual, intrusos en computación y corrupción pública (DSN 98).

En lo que se refiere al narcotráfico, en los últimos documentos sobre seguridad nacional se establece que el objetivo de la Estrategia Nacional de Control de Drogas es cortar a la mitad la disponibilidad de narcóticos en Estados Unidos, en los próximos 10 años, y reducir 25% las consecuencias del uso y tráfico de drogas durante el mismo período. Para ello se ampliarán los esfuerzos de prevención, el mejoramiento de programas de tratamiento, el fortalecimiento de la ejecución de la ley y una intercepción más vigorosa (DSN 98).

En el exterior, se busca detener el tráfico de drogas, trabajando con los aliados en la reducción del cultivo, la detención del flujo de drogas en la fuente y en su tránsito (particularmente en Centro y Sudamérica, el Caribe, México y el Sudeste de Asia), para impedir que las drogas entren a su territorio. Asimismo, la cooperación en el combate contra el narcotráfico se estimula con firmeza en organizaciones internacionales, instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales (DSN 98).

En relación con lo anterior, en la medida en que se incrementan las amenazas provenientes del tráfico de drogas, terrorismo y crimen internacional, se considera vital desarrollar relaciones de trabajo entre Estados Unidos y agencias judiciales

<sup>36</sup> Esto se ejerció en 1993, con el ataque en contra del cuartel general de la inteligencia irakí en respuesta al supuesto intento de asesinato en contra del ex presidente George Bush por parte de Bagdad, y en 1998, en respuesta a los atentados en contra de las embajadas de Estados Unidos en Nairobi y Dar es Salaam, con el ataque en contra de supuestas instalaciones e infraestructura terrorista en Afganistán y en contra de una fábrica en Sudán.

y de ejecución de la ley extranjeras, lo cual implica el entrenamiento de funcionarios para mejorar sus capacidades en el combate del crimen internacional (DSN 98).

El enfoque prevaleciente en la política de combate contra las drogas de Estados Unidos ha sido el énfasis en la producción y el tránsito, la militarización de la lucha, el unilateralismo, la violación de la soberanía de terceros países y la instrumentación de operativos ilegales.

En este tema de la agenda se destaca con mayor nitidez la fragmentación en la instrumentación de la política. Entre los actores involucrados están la Agencia Antinarcoóticos de Estados Unidos (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Servicio de Aduanas, el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el Congreso.

La relación con México en esta materia ha sido afectada por la participación de todos estos actores<sup>37</sup>. La fragmentación y mayor autonomía de las agencias involucradas ha propiciado la falta de coordinación de la política y la instrumentación de operativos ilegales<sup>38</sup>.

Por lo que toca al medio ambiente, el punto de partida es que las decisiones que hoy se tomen con relación a él y los recursos naturales pueden afectar la seguridad de Estados Unidos, por generaciones. En el exterior, la escasez de recursos naturales puede desatar conflictos (DSN 97 y 98).

Se destaca el enfoque de desarrollo sustentable en su política de ayuda al exterior por las siguientes razones: mejora las perspectivas para la democracia en los países en desarrollo; amplía la demanda de exportaciones de Estados Unidos; alivia la presión sobre el medio ambiente global; reduce la atracción del comercio ilegal de drogas; y mejora el bienestar y la productividad económica (DSN 97).

El razonamiento que fundamenta su atención por dicho enfoque, desde una perspectiva de seguridad nacional, se hilvana de la siguiente manera: la rápida urbanización ha rezagado la habilidad de muchas naciones para proporcionar a sus ciudadanos trabajos, educación y otros servicios; la pobreza de una cuarta parte de la población mundial conduce al hambre, malnutrición, migración económica y desorden político; nuevas enfermedades, como el SIDA, y otras epidemias que pueden difundirse a través del daño ambiental, amenazan con trastornar los servicios de salud de los países en desarrollo, desorganizar a las sociedades y detener el crecimiento económico (DSN 97).

<sup>37</sup> Véase Rosalva Ruiz "Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Política Exterior* núm 59, febrero 2000, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero.

<sup>38</sup> El caso más reciente fue el Operativo Casablanca, llevado a cabo por agentes del Servicio de Aduanas, dependiente del Departamento del Tesoro (preocupado fundamentalmente por un aspecto del fenómeno del narcotráfico, el lavado de dinero), al parecer sin el consentimiento del Departamento de Estado e, incluso, del propio zar antidrogas.

## VII. Escenarios y propuestas. Elementos del actual debate estratégico estadounidense

Resulta de interés concluir este artículo con la presentación de los escenarios que se vislumbran en materia de seguridad para inicios del próximo milenio, desde la perspectiva del Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de la Defensa Nacional<sup>39</sup>. En su último documento de evaluación estratégica se precisa, como en número anteriores, que las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas por los autores de cada capítulo sólo corresponden a los mismos y que, por tanto, no necesariamente reflejan las posiciones de dicha Universidad, del Departamento de Defensa o de cualquier otra agencia del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, dada la influencia de este *think tank* dentro del debate estratégico estadounidense, resulta importante conocer su punto de vista, lo que contribuirá a fijar criterios sobre los cuales se podría ajustar la agenda para responder a los desafíos que se percibieron en los últimos años del siglo.

Se puede señalar de antemano que el documento no se plantea como objetivo una revisión de la nueva agenda de seguridad estadounidense en lo referente a su contenido. Se percibe, por tanto, una concordancia tanto con el tipo de amenazas identificadas en los distintos ámbitos, militar, económico y político, así como con los instrumentos que se han diseñado para enfrentarlos. A mi juicio, lo más interesante del documento es la ubicación de nuevos puntos conflictivos a los que Estados Unidos debería prestar mayor atención, en torno a los cuales se estarían redefiniendo las prioridades geopolíticas; en general destaca el caso de Asia y, en lo particular, el de China.

En el documento se sostiene que hace pocos años el desafío estratégico que enfrentaba Estados Unidos parecía ser el manejo de tensiones regionales aisladas. Sin embargo, los eventos negativos de los últimos tiempos han evidenciado que el mundo se ha vuelto más sombrío y peligroso: la crisis económica asiática, la creciente agresividad de Irak y Corea del Norte, tensiones con China, reformas fallidas en Rusia, pruebas nucleares y de misiles en el sudeste de Asia, creciente temor por la proliferación de armas en otras partes y la guerra en los Balcanes. Con base en lo anterior, se plantean los siguientes escenarios:

1. El más probable, un futuro de cambios mayores, en el cual algunos de los peligros actuales se empeoren, pero otros disminuyan.
2. La rápida precipitación hacia un disturbio global, en el cual el nivel general de inestabilidad y peligro se

<sup>39</sup> Este apartado se basa en *Strategic Assessment 1999. Priorities for a Turbulent World*, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, junio de 1999, 314 pp.

incremento considerablemente. Aunque este escenario no es inevitable, su plausibilidad se ha incrementado como resultado de las recientes tendencias negativas, y ahora se deben tomar precauciones en su contra de forma más firme que en el pasado.

3. El rápido progreso hacia una mayor estabilidad y paz, menos probable que hace pocos años, pero que en algunos lugares continúa siendo un objetivo viable<sup>40</sup>.

La propuesta en torno a la necesidad de que Estados Unidos asuma un nuevo enfoque geoestratégico se basa en un balance de la situación y perspectivas de distintas regiones. Se considera que el futuro de Asia podría ser el más incierto de todos, con amplias variaciones. Se sostiene que la mayoría de los países en la región están volcados hacia adentro, pero que la estructura de seguridad regional tiene una historia problemática, rivalidades permanentes y carece de prácticas de seguridad colectiva.

Se mantiene la preocupación sobre la península de Corea y se llama la atención en torno a las fuertes tensiones sobre Taiwán. La crisis económica de la región incrementó las perspectivas de ulteriores disturbios políticos en Indonesia, Malasia y otras partes. Los problemas de Japón para reactivar su economía le impiden seguir funcionando como válvula de salvación de la zona. Si Asia recupera su energía económica, las perspectivas mejorarían.

A largo plazo, la emergencia de China como poder mundial y la reacción de Japón y otros países será central. Si China se integra a la comunidad occidental, la estabilidad regional aumentará; si no lo hace, “podría volverse un problema de seguridad principal y una eventual amenaza militar, que afectaría a la región en su conjunto, así como la relación de Estados Unidos con aliados clave”<sup>41</sup>.

Con relación a Rusia, se reconocen avances pero se subrayan los déficits en su proceso de instauración de una democracia de mercado, debido a varios problemas como las dificultades económicas, el control ejercido por el crimen organizado, la ineficacia gubernamental y la creciente fragmentación regional. También son motivo de preocupación las profundas tensiones en los países del Cáucaso y Asia Central. Se considera improbable la reaparición del comunismo o de otras ideologías extremistas en estos países, incluyendo Rusia. La perspectiva es que la región se podría volver un “gueto geopolítico inestable”, que genere actitudes antioccidentales y peligros internos propios.

Cabe incluir que el ascenso político de Vladimir Putin, su nombramiento como presidente interino en sustitución de Yeltsin en diciembre de 1999, y la clara delantera que ocupa en la campaña electoral, han modificado la percepción del gobierno de Estados Unidos. Samuel R. Berger, asesor Presidencial para Asuntos de

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. xi

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. xiii

Seguridad Nacional, declaró en los umbrales del nuevo milenio que “*Rusia podría resurgir como una amenaza a Estados Unidos si se vuelca hacia el nacionalismo y el aislamiento político en las elecciones programadas para finales de marzo*”<sup>42</sup>.

Volviendo a los planteamientos del documento de la Universidad de la Defensa, el futuro del Medio Oriente y el Golfo Pérsico continúa percibiéndose amenazante por los déficit democráticos, el estancamiento económico y el avance del fundamentalismo islámico. La percepción del tipo de amenaza que representan los estados “parias”, Irán e Irak, se mantiene.

La estabilidad del sur de Asia también peligra debido a que India y Pakistán no sólo han caído en la competencia nuclear, sino que mantienen su conflicto sobre Cachemira y enfrentan extremismos internos, lo cual podría tensar sus relaciones exteriores. Se estima que las perspectivas de conflicto en estas dos últimas regiones tienen serias implicaciones para intereses estadounidenses.

Se considera que el futuro de África dependerá de cómo evolucionen Nigeria, Sudáfrica y otros países claves. Aunque ha habido avances democráticos en algunos países, el continente está plagado de gobiernos ineficaces, perturbaciones sociales y pobreza generalizada. El futuro de los 54 países se desarrollará de diferentes formas, algunas buenas, otras desalentadoras, debido a su diversidad.

Finalmente, con relación a América Latina se estima que el futuro parece brillante, especialmente si se le compara con hace una década, dados los avances democráticos, la expansión de las economías, la creciente interdependencia hemisférica y la cooperación multilateral. Sin embargo, aún se mantienen serios problemas: el cambio económico ha mantenido desigualdades añejas y en ocasiones las ha empeorado; el crecimiento demográfico y la urbanización han generado crecientes tensiones; se han enraizado organizaciones criminales y narcotraficantes; en algunos lugares las guerrillas y la violencia local continúan siendo un problema; gobiernos ineficaces han producido un creciente desencanto público y disturbios electorales. México y Brasil continuarán dominando el panorama. El futuro de todos los países se verá influido por el progreso económico y si éste puede elevar el ingreso per cápita anual, que en la actualidad es de 4 mil a 9 mil dólares. Para Estados Unidos, el crecimiento de la región abre las oportunidades de comercio e inversión, pero el flujo de drogas de Colombia y otros países continúa siendo un problema.

A partir del diagnóstico anterior, se plantea como inminente un cambio en el enfoque geoestratégico de Estados Unidos, orientado hacia el sur.

<sup>42</sup> Charles Babington y Steven Mufson, “*Clinton Aide Views Russia as a Possible Threat*”, en *The Washington Post*, 7 de enero del 2000, en [washingtonpost.com](http://washingtonpost.com).

Durante las últimas décadas de la guerra fría, la estrategia estadounidense tuvo un énfasis “norteño”, enfocado hacia el peligroso arco estratégico que se extendía de Europa, a través de la Unión Soviética, hasta el noreste de Asia. Debido a los continuos esfuerzos occidentales, ahora este arco del norte se ha vuelto más estable, a pesar de los persistentes problemas en Rusia y Corea. En los próximos años, la nueva zona de riesgo probablemente abarcará un gran arco “sureño” que empieza en los Balcanes, pasa a través del Medio Oriente y el Golfo Pérsico, cruza el sur de Asia y continúa por la media luna asiática, del sudeste de Asia hasta Taiwan<sup>43</sup>.

Esta estrategia sureña será más marítima y menos continental que la anterior; es decir, preservar el control marítimo de los océanos será un aspecto clave de la estrategia militar estadounidense, no sólo para defender sus intereses, sino también para asegurar un acceso rápido a zonas problemáticas. Requerirá de una capacidad flexible para responder en distintos lugares en diferentes momentos, más que un enfoque fijo, de posiciones. Será necesario mejorar la proyección del poder estadounidense, para lo cual se plantea la posibilidad de transformar las bases estadounidenses en Europa y el noreste de Asia en centros para tal proyección hacia el sur. También, se requeriría de mayores contribuciones de los aliados tradicionales de Europa y Asia y una mejor asociación con países locales<sup>44</sup>.

## VIII. Conclusiones

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos en la posguerra fría es compleja, integrada por múltiples componentes. A diferencia del período anterior, se percibe un equilibrio entre los distintos aspectos de la misma.

Entre los elementos positivos de la agenda se puede señalar la disminución del peso relativo del componente militar y, dentro de éste, los objetivos de control de armas y no proliferación. Sin embargo, resulta claro que ello no ha implicado alcanzar la finalidad utópica del desarme, sino solamente acuerdos para disminuir los arsenales de las armas de destrucción masiva de los países que mantienen un potencial heredado del período de la guerra fría. Por otro lado, se impulsa el control de las intenciones armamentistas de terceros actores, potencias regionales hostiles y grupos terroristas.

Otro aspecto positivo es la inclusión de los problemas globales, entendidos como amenazas comunes a nivel planetario. Se supo-

<sup>43</sup> *Strategic Assessment 1999...*, *op. cit.*, p. xvii.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. xvii y 16.

ne, por tanto, que Estados Unidos asumirá el liderazgo para lograr un amplio acuerdo en torno a estos temas que implicarían valores compartidos en un sentido positivo, como mejorar la calidad del medio ambiente global, o bien negativo, como combatir el crimen organizado y el narcotráfico.

Estos desafíos, así como el terrorismo, sólo pueden enfrentarse con una estrecha colaboración internacional, planteamiento destacado en las propuestas de la agenda. Sin embargo, la tendencia de Estados Unidos a otorgarse a sí mismo una capacidad fiscalizadora y certificadora de los compromisos de terceros países en la materia ha generado múltiples tensiones con los países afectados. Si bien se ha alcanzado consensos en torno a la atención que la comunidad internacional debe otorgarle al combate a estos problemas, existen serias discrepancias en cuanto a los medios, instrumentos y acción organizada para alcanzar los objetivos que se pretenden en cada uno de ellos.

Otro elemento que cabe reiterar en estas reflexiones es el hecho de que, con la ampliación de los temas de la agenda de seguridad nacional, también han aumentado las dependencias del gabinete involucradas en su ejecución. Como ya se señaló, esta fragmentación se combina con una dispersión adicional, en virtud de que un tema puede ser tratado por distintas instancias, lo cual propicia pugnas interburocráticas, evidenciadas claramente en el caso del narcotráfico.

Adicionalmente, el Congreso, que puede definir prioridades distintas, es un actor que ha obstaculizado iniciativas presidenciales. Con ello se han presentado serias contradicciones y se ha perdido coherencia en la instrumentación de distintos aspectos de la agenda. El Poder Legislativo ha dado duros golpes al Ejecutivo en materia de control de armas al rechazar la ratificación del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares; presionó para la adopción del sistema de defensa antimisiles, con lo cual pone en riesgo el Tratado de Misiles Antibalísticos; ha frenado la libertad de mercados al negarle al Ejecutivo la autoridad de negociación de vía rápida para los acuerdos de libre comercio.

La política interna, por tanto, puede tener una enorme influencia en los alcances de la política exterior y de seguridad.

Como se señaló desde la introducción, varios temas de la agenda son problemas “*intermésticos*” y tienden a ser privilegiados por algunos actores, entre ellos el Congreso. Dentro de este marco se inserta la mayor parte de los temas de la agenda bilateral con México. En los documentos oficiales se destaca explícitamente el papel de México en el ámbito económico, concretamente en el objetivo de la liberalización comercial con la firma del TLC y en

el tema de la seguridad energética estadounidense, así como dentro de los problemas transnacionales, específicamente en el combate contra el narcotráfico. Adicionalmente, México también es incluido entre los países en los cuales se implementan programas de promoción de la democracia.

En este tema, así como en el de derechos humanos, un problema relevante es el carácter selectivo en la instrumentación de estos objetivos y, por tanto, la potencialidad de su utilización política y subordinación a otros fines, con lo cual se abre una brecha entre la naturaleza altruista que se le pretende imprimir a estos objetivos y el pragmatismo imperante. Con ello se evidencia una doble moral, de la cual se pueden citar algunos ejemplos. Estados Unidos ha excluido explícitamente a países del Medio Oriente en la instrumentación de su política de promoción de la democracia debido a consideraciones de carácter geopolítico. Intereses comerciales también han dejado en el terreno de la retórica a China, frente a la cual se expresan esporádicamente preocupaciones por el tema de los derechos humanos. En América Latina, por último, existió una actitud benevolente con relación al auto-golpe de Estado del Presidente Alberto Fujimori en Perú.

La multiplicidad de temas de seguridad y actores involucrados, así como la falta de jerarquización de prioridades y la doble moral con la cual se instrumentan algunos de estos temas, le restan coherencia a la política de seguridad de Estados Unidos. Además, desarrollos imprevistos obligan a la búsqueda de nuevos reacomodos y a mantener abierto un debate que se inició hace más de una década.