

Prioridades en la actual agenda de seguridad de Estados Unidos para América Latina. Territorios “no gobernados” y focalización de la presencia militar

Dr. Luis Fernando Ayerbe
Instituto de Estudos Econômicos e
Internacionais, Universidade Estadual
Paulista (IEEI-UNESP). Brasil.

Territorios “no gobernados”: los antecedentes latinoameri- canos del actual enfoque internacional estadounidense

En los gobiernos de Bill Clinton y George W. Bush, la inserción global de Estados Unidos era concebida como pilar de un proceso de transición mundial inevitable hacia el capitalismo liberal. Una actualizada Teoría de la Modernización anunciaba su fe en la promoción de la economía de mercado y del sistema político estadounidense como garantías de la construcción de un orden resguardado de los conflictos sistémicos que marcaron el siglo XX.¹

Como parte del optimismo estratégico de ese tipo de abordaje, nuevas fuentes de inestabilidad pasan a ocupar el lugar de la antigua amenaza comunista. En los países con dificultades para superar el atraso económico, que concentran la mayoría de la población mundial, la eventual exclusión en el juego global podría contribuir para generar crisis de gobernabilidad capaces de conducir al debilitamiento o colapso del poder estatal, con impactos en la seguridad que se extienden más allá de sus espacios nacionales. El once de septiembre de 2001 elevará el estado de alerta con los “Estados débiles y fallidos”, crecientemente asociados a las principales fuentes de

¹Luis Fernando Ayerbe: *O Ocidente e o “Resto”. A América Latina e o Caribe na cultura do Império*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

apoyo logístico y de reclutamiento de las redes terroristas y del crimen organizado.

Para Stephen Krasner, Director de Planeamiento Político del Departamento de Estado en la gestión de Condoleezza Rice, dados los desafíos colocados por los Estados fallidos y colapsados, ya no se aplican adecuadamente las concepciones tradicionales de soberanía basadas en el mutuo reconocimiento entre Estados independientes y autónomos, con capacidad y legitimidad para ejercer la autoridad en el ámbito doméstico e internacional. La alternativa sería una soberanía compartida con "la participación de actores externos en algunas de las estructuras de autoridad nacional del Estado intervenido por un período de tiempo indefinido".² Ese enfoque es visto por el autor como parte de la gran estrategia que orienta la Doctrina Bush, combatiendo los factores estructurales de una amenaza a la seguridad estadounidense que considera existencial: "la falta de libertad y democracia en el Medio Oriente, una falla que generó frustración política y fue galvanizada por líderes utilizando una ideología radical islámica que justificó los ataques terroristas contra Occidente".³

Promover la gobernanza y la autosostenibilidad de las instituciones en naciones "fallidas" se torna uno de los grandes ejes de la política internacional estadounidense. En América Latina, reconocidamente periférica a la llamada Guerra Global contra el Terrorismo, el debilitamiento de la capacidad de ejercicio de la soberanía por parte de algunos Estados está asociado al crimen organizado transnacional, marcadamente el narcotráfico, que en el caso colombiano envuelve la presencia de grupos insurgentes como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas).

Como respuesta, a partir de la administración Clinton vienen siendo formulados programas dirigidos a disminuir las vulnerabilidades estatales para enfrentar ese problema.

El Plan Colombia, presentado por el presidente Pastrana en 2000, contando con soporte financiero de Estados Unidos, contempló cuatro frentes principales: 1) el fortalecimiento del sistema judicial en el combate a la corrupción, lavado de dinero, secuestros y violación de derechos humanos; 2) entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas para operaciones antinarcóticos; 3) apoyo a la substitución de la agricultura asociada a la industria de narcóticos, estimulando actividades vinculadas a la economía formal; 4) incremento de la capacidad de interdicción por medio de la modernización del sistema de comunicaciones de los militares y de los servicios de inteligencia, acompañada del equipamiento de la policía.

Siguiendo la misma concepción, pero en una esfera regional, la Iniciativa Andina antidrogas propuesta en 2001 por George W. Bush en la Cumbre de las Américas de Quebec tuvo como objetivos centrales la erradicación de cultivos, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo agrícola alternativo, capacitación de las fuerzas de seguridad, promover la gobernanza local y la asistencia a los grupos más vulnerables.

En 2008, buscando responder al incremento del crimen organizado en una región por la cual circulan el 90% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos y el 90% de las armas contrabandeadas para México, Bush presenta la Iniciativa Mérida, una asociación con el gobierno mexicano para el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, crímenes transnacionales y control fronterizo, basada en el equipamiento,

²Stephen Krasner: *Power, the State, and Sovereignty*, Routledge, New York, 2009, p. 247.

³Ibíd., p. 9.

capacitación y apoyo de inteligencia a las fuerzas policíacas y militares. Barack Obama amplía esos programas, creando, a partir de 2009, las iniciativas para América Central y para la Cuenca del Caribe.

Si bien se verifica una continuidad en las características de los programas de Obama para la región, ellos se vinculan a una perspectiva estratégica diferenciada en relación con su antecesor. Habiendo sido electo en un contexto fuertemente condicionado por la crisis financiera desatada en 2008 y por los problemas enfrentados en Irak y en Afganistán, tanto en términos militares como de credibilidad política doméstica e internacional, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 apunta para un redimensionamiento de la proyección del poder estadounidense, en que el crecimiento económico y la reducción del déficit público se incorporan al cuadro de desafíos de la renovación del liderazgo del país, con reflejos en la contención de gastos que alcanzan también a la política exterior.⁴

Como parte de esa concepción, la Orientación de la Estrategia de Defensa presentada por el Pentágono en enero de 2012 busca responder a desafíos “que requieren fuerzas militares fuertes, ágiles y capaces”.⁵ Haciendo mención al aprendizaje de las guerras en Afganistán e Irak, el documento establece que “las fuerzas de los EE.UU. dejarán de ser dimensionadas para conducir operaciones de estabilidad prolongada en larga escala”.⁶

El nuevo enfoque refuerza la preocupación con el “monitoreo de las actividades de amenazas no estatales alrededor del mundo, trabajando con aliados y socios para establecer el control sobre territorios no gobernados, y atacando directamente a los grupos e individuos más peligrosos cuando necesario”.⁷ Como parte de esa orientación, adquieren destaque las actividades de inteligencia, vigilancia y combate conducidas a través de las Fuerzas Especiales y vehículos aéreos no tripulados (Drones).⁸

La referencia en el documento a los “territorios no gobernados” acentúa una preocupación que viene ganando espacio en la agenda de seguridad, ampliando el significado y la amplitud de la noción de falencia estatal en términos del favorecimiento de la actuación del crimen organizado, del terrorismo y de movimientos sociales y políticos considerados antagonistas a la actuación internacional estadounidense. Como respuesta, se busca promover una reterritorialización centrada en el fortalecimiento de la capacidad operativa y de control estatal sobre los espacios nacionales, siguiendo el enfoque ya adoptado en los programas para América Latina y el Caribe antes mencionados.

En el cuadro 1 destacamos algunas definiciones presentes en estudios preparados para asesorar al gobierno de Estados Unidos por parte de la Rand Corporation,⁹ el Departamento de Defensa¹⁰ el U.S. Army War College,¹¹ y la

⁴Luis Fernando Ayerbe: “Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos Estados Unidos”, en *Revista Política Externa*, Vol. 19, N° 2, setembro-outubro, São Paulo, 2010.

⁵U.S. DoD (Department of Defense): “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, 03-Jan-2012, p. 8, en http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

⁶Ibid., p. 6.

⁷Ibid., p. 1.

⁸Solange Reis e Tainá Dias Vicente: A Reformulação da Estratégia de Defesa no Contexto de Déficit Fiscal e Mudanças nas Percepções de Ameaças, en *Panorama EUA*, Vol. 2, N° 1, Fevereiro 2012, en http://www.opeu.org.br/wp-content/uploads/2012/03/Panorama_2012_Fev.pdf.

⁹Angel Rabasa, et. al.: *Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks*, Rand, Santa Monica, 2007.

¹⁰Robert D. Lamb: “Ungoverned areas and the threats from safe havens”, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2008. Disponible en http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf.

¹¹Phil Williams: *From the New Middle Ages to a New Dark Age: the decline of the state and U.S. strategy*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Washington D.D., 2008.

National Defense University,¹² en que combinamos tres temas que nos parecen convergentes en la identificación de amenazas asociadas al déficit de gobernanza estatal: 1) la complementariedad entre Áreas no gobernadas y Estados fallidos; 2) la incorporación a la agenda oficial del “nuevo medievalismo”, perspectiva adoptada en estudios de relaciones internacionales para caracterizar la creciente multiplicidad de actores que compiten con los Estados en el ejercicio de la soberanía territorial; 3) los santuarios terroristas, fuente de soporte de actores ilícitos, conforme la definición de Robert Lamb: “un grupo no estatal o individuo que utiliza o incita la violencia armada (o que auxilia a aquellos que usan o incitan la violencia armada) para obtener ganancias políticas o privadas de forma a que amenacen a los Estados Unidos, sus aliados, o sus socios”.¹³

En América Latina, Martin Edwin Andersen, en estudio producido para el Center for Hemispheric and Defense Studies de la National Defense University, agrega como factor de preocupación asociado a los llamados territorios no gobernados la actuación de movimientos indígenas, con capacidad para obtener el reconocimiento de su autonomía en la gestión de territorios por parte de algunos Estados, lo que estaría generando un vacío de poder propicio a la proliferación de actividades terroristas y del crimen organizado. De acuerdo con el autor,

Cualquier mapa de “espacios no gobernados” en la región, donde florecen la producción de drogas y su distribución para el norte, las áreas de refugio para insurgentes y grupos terroristas, y otras actividades ilegales, se entrelaza en gran parte, [aunque imperfectamente, y

no exclusivamente], con las áreas donde viven pueblos indígenas. Estos incluyen tanto el conflictivo sur de México y parte de la frontera norte con los Estados Unidos; la frontera Belice-Guatemala corriendo a lo largo de la Floresta Chiquibul occidental, el área del Lago Agrio en la frontera de Ecuador con Colombia, el vacío en la selva de Darién entre Colombia y Panamá, la cuarta parte de las tierras colombianas bajo el control de su pequeña población indígena (apenas dos por ciento del total nacional), y hasta inclusive áreas en el sur de Chile”.¹⁴

Además de llamar la atención del gobierno de Estados Unidos en relación con nuevas amenazas a los intereses nacionales asociados a la seguridad, los estudios presentados comparten el mismo diagnóstico: frente a los problemas que afectan la capacidad estatal para tornar efectivo el imperio de la ley, sea como resultado de la aceleración del proceso de globalización y la concomitante proliferación de actores privados (lícitos e ilícitos), o de falencias acentuadas por déficits de gobernanza de origen interno, la respuesta pasa por la revalorización del Estado, direccionando los programas de asistencia internacional para una agenda que privilegia su empoderamiento como actor central del establecimiento y manutención del orden.

La gobernanza sin Estado como problema de seguridad internacional

El tema de los “territorios no gobernados” como desafío a la seguridad también viene recibiendo atención fuera

¹²Patrick Cronin (Ed.): *Global Strategic Assessment 2009 America's Security Role in a Changing World*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, D.C., 2009.

¹³Robert D. Lamb: Ob. cit.

¹⁴Martin Edwin Andersen: “Failing States, Ungoverned Spaces and the Indigenous Challenge in Latin America”. Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, 2010, en http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-58/JFQ58_18-25_Andersen.pdf

CUADRO 1
GOBERNABILIDAD Y SOBERANÍA ESTATAL LIMITADA
Estado Fallido, Santuario Terrorista y Nuevo Medievalismo
Indicadores de Estado fallido

a) colapso de la autoridad del gobierno central, especialmente fuera de la capital, manifestándose en un colapso en la entrega de servicios públicos, la eficacia del sistema de justicia criminal y la aplicación de la ley y del orden; b) colapso macroeconómico con desempleo de dos dígitos, altas tasas de inflación, un deterioro del valor de la moneda y de su convertibilidad, y una caída en el producto interno bruto; c) conflictos civiles y abusos generalizados de los derechos humanos; d) movimientos masivos de la población en campos de refugiados o desplazados internos para escapar del conflicto civil; e) aumento de las tasas de morbilidad y mortalidad por desnutrición y enfermedades, así como el colapso de la seguridad alimentaria y del acceso al agua, con diseminación generalizada de enfermedades transmisibles entre la población. (1)

Santuario terrorista: Un lugar o situación que permite que los actores ilícitos operen con impunidad o eviten su detección o captura, incluyendo áreas sin gobierno, sub-gobernadas, mal gobernadas, o físicamente bajo litigio (remotas, urbanas, marítimas) o áreas explotables no-físicas (virtuales) donde los actores ilícitos pueden organizar, planear, recaudar fondos, comunicar, reclutar, entrenar y operar en relativa seguridad.

Los Santuarios Terroristas son áreas geográficas, infraestructuras e instalaciones donde los terroristas pueden realizar entrenamiento y adoctrinamiento; desarrollar redes que puedan posteriormente servir como una fuente de apoyo operacional, financiero, y otros, y de planeamiento y lanzamiento de operaciones. Ellos también pueden incluir eslabones cibernéticos, financieros y de propaganda que permiten que los terroristas promuevan su causa. (2)

Nuevo medievalismo: El Estado es apenas uno de los muchos actores, y abundan las fuerzas del desorden. Las políticas globales son ahora caracterizadas por la autoridad política fragmentada, superposición de jurisdicciones, con zonas prohibidas y de identidad política y derechos de propiedad bajo cuestionamiento. (3)

Territorios no gobernados

Definición: Un lugar donde el Estado o el gobierno central no pueden extender el control, gobernar efectivamente, o influenciar a la población local, y donde los gobiernos provincial, local, tribal, o autónomo no gobiernan total o efectivamente, debido a una capacidad de gobernanza inadecuada, a una voluntad política insuficiente, a lagunas de legitimidad, a la presencia de conflictos, o de normas restrictivas de comportamiento. (4)

Tipología

Gobernanza Cuestionada. Chechenia, Mindanao y Colombia son prominentes ejemplos de regiones en que fuerzas locales, disputando activamente el control del gobierno, buscan crear su propia entidad estatal, sea para realizar sus aspiraciones de independencia y autogobierno o lucrar con actividades ilegales, sin la interferencia de las autoridades estatales.

Gobernanza incompleta. Por una serie de razones, los gobiernos en la región de la frontera Afganistán-Paquistán, partes del Cáucaso del Norte, el Sulawesi Central, y a lo largo de la frontera mejicano-guatemalteca no pueden mantener una presencia competente y calificada más fuerte que la competencia ejercida por otros centros de poder. Ellos no tienen los recursos y la capacidad para proyectar el control efectivo para la región. Las autoridades locales, cuando existen, son ineptas o cooptadas por organizaciones criminales.

Abdicó de la Gobernanza. En vez de producir bienes públicos, tales como seguridad, orden, infraestructura y servicios, el gobierno central abdica de sus responsabilidades para las provincias y regiones marginales, pues cree que nada de rentable puede ser hecho o porque predominan minorías étnicas con las cuales comparte poca afinidad. En algunos casos, como Arabia Saudita, el gobierno central cede la seguridad de las fronteras para tribus locales. El Cáucaso del Norte también ilustra este tipo de gobernanza abdicada y la naturaleza de los espacios sin gobierno que de ella resultan, especialmente cuando los servicios de seguridad conspiran aliados a grupos armados ilegales en la región. (5)

Fuentes:

(1) Patrick Cronin (Ed.): Global Strategic Assessment 2009 America's Security Role in a Changing World, Institute for National Strategic Studies, National Defense University Press, Washington, D.C., 2009.

(2) Robert D. Lamb: "Ungoverned areas and the threats from safe havens", Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2008. Disponible en http://www.cissm.umd.edu/papers/files/ugash_report_final.pdf.

(3) Phil Williams: From the New Middle Ages to a New Dark Age: the decline of the state and U.S. strategy, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Washington D.D., 2008.

(4). Patrick Cronin (Ed.): Ob. cit.

(5) Angel Rabasa, et. al.: Ungoverned Territories. Understanding and Reducing Terrorism Risks, Rand, Santa Monica, 2007.

del círculo de interlocución directa con la política exterior estadounidense, generando un rico debate intelectual sobre la centralidad del Estado como agente de la gobernanza territorial.

En el campo de las críticas a los abordajes que orientan los Departamentos de Estado y de Defensa, cobra destaque la atribución a ambos de visiones preconcebidas y de baja comprobación empírica, al mismo tiempo en que se alerta para el reduccionismo etnocentrista que estaría afectando la percepción de fuentes de amenaza, comprometiendo la eficacia de las intervenciones en áreas de conflicto y de crisis humanitaria.

Una idea-fuerza asociada a nociones preconcebidas es la inclusión en el primer plano de la peligrosidad a los llamados Estados frágiles y fallidos. Stewart Patrick cuestiona esa visión, destacando la falta de análisis empírico en los diagnósticos elaborados por los formuladores de la política exterior de Estados Unidos. Buscando sanar esa deficiencia, realiza un exhaustivo estudio sobre los vínculos entre falencia estatal y cinco de las principales amenazas a la seguridad mundial presentes en la agenda del Departamento de Estado: el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen transnacional, la inseguridad energética y las enfermedades infecciosas. Tomando como fuentes principales el *Índice de Estados Fallidos* elaborado por la revista Foreign Policy en conjunto con el Fund for Peace, y el *Índice de Debilidad Estatal en el Mundo en Desarrollo* de la Brookings Institution, en el cual comparte la autoría con Susan Rice, Representante de Estados Unidos en la ONU en la administración Obama, concluye que el mayor riesgo generado por esos Estados envuelve a sus ciudadanos y a los países

vecinos, con reducido impacto en el resto del mundo.

Si bien reconoce sus vínculos con la producción de narcóticos, la piratería marítima, el tráfico ilegal de armas y algunas enfermedades infecciosas, el peso de esos Estados es marginal, dado que “terroristas transnacionales, proliferadores y criminales igualmente necesitan del acceso a modernas comunicaciones, transporte e infraestructura financiera, muchas veces fuera del alcance de los países más débiles del mundo (y frecuentemente los más pobres)”.¹⁵

En lo que se refiere al terrorismo transnacional, Patrick considera que “Estados frágiles pero en funcionamiento” como Paquistán o Kenia son más atractivos. En la proliferación de armas de destrucción masiva, apenas Paquistán y Corea del Norte representan un riesgo concreto, considerando a Irán, Rusia y Siria como casos que merecen monitoreo. La lista de mayores focos de crimen transnacional incluye a México, Colombia y África del Sur. Los mayores productores mundiales de energía no son Estados débiles, al contrario, entre los ejemplos se destacan Arabia Saudita, Irán, Rusia y Venezuela. En términos de enfermedades infecciosas con mayor impacto global, las más recientes epidemias vinculadas al SRAS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo), al SIDA y a la gripe aviar se han diseminado a partir de países que no entran en la categoría de Estados frágiles y fallidos, como China, Indonesia y África del Sur.

De acuerdo con algunos de los críticos del reduccionismo etnocentrista, la noción de territorios no gobernados presupone una visión pautada en la perspectiva de la modernización asociada a la trayectoria histórica de Europa Occidental, en que los déficits de presencia del Estado pasan a ser percibidos como

¹⁵ Stewart Patrick: *Weak Links. Fragile States, Global Threats, and International Security*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 243.

ausencia de orden. Conforme apuntan los estudios reunidos en Clunнан y Trinkunas,¹⁶ no se trataría de territorios sin gobierno, sino de la existencia de formas de autoridad y de estructuras de gobernanza alternativas que, en determinados contextos, coexisten con los Estados o le disputan la soberanía. Esa situación puede responder a diversas causalidades, sea como resultado de políticas neoliberales dirigidas a promover la desregulación a favor del mercado, generando la convivencia con economías ilícitas e informales; situaciones de cesión voluntaria o involuntaria del control territorial por parte del Estado, o de su irrelevancia como realidad histórica permanente en países con fuerte presencia tribal (ejemplo de Paquistán y Afganistán). En esas situaciones, otras organizaciones tienden a suplir los bienes y servicios que la autoridad estatal no consigue proporcionar.

Para Clunнан y Trinkunas, caracterizar el origen de la ausencia del Estado y de las formas alternativas de autoridad, así como evitar prenociones de buena gobernanza y de soberanía basadas en la experiencia del Welfare State occidental, se torna esencial a la hora de definir políticas de asistencia, incorporando la realidad inevitable de la transnacionalización, de la emergencia de nuevos actores, separando lo *ilícito* que desafía la seguridad (santuarios terroristas, tráfico de armas, drogas, entre otras), de lo *informal* que contribuye para la gestión pacífica del territorio y su población, a ejemplo de las organizaciones políticas y religiosas locales que prestan servicios donde los Estados están ausentes.

En esa misma perspectiva, Thomas Risse¹⁷ considera que la asociación entre capacidad limitada del Estado y la ausencia de gobernanza pauta una visión

westfaliana de soberanía que conduce a políticas ineficaces de intervención en los llamados Estados Fallidos. Cuando actores externos introducen, de arriba para abajo, el paquete de la modernización basado en instituciones, Estado de derecho y sociedad civil, acaban solapando las estructuras anteriores de gobernanza local, sin conseguir establecer un orden alternativo que sea capaz de funcionar sin ocupación militar.

De acuerdo con Risse, condiciones de limitada presencia del Estado como proveedor de servicios básicos de seguridad, amparo legal, educación, salud y saneamiento, alcanzan la totalidad del territorio o áreas determinadas de innúmeros países, destacando los casos de Brasil, México, Somalia, Sudán, Paquistán e inclusive Estados Unidos, ejemplificado en el caos que se instaló en Nueva Orleans después del huracán Katrina.

Desde esa perspectiva, más que vacío de poder o anomalía histórica, formas de gobernanza sin Estado constituyen la realidad permanente de parte considerable del mundo, situación que algunos analistas, como Parag Khanna, asocian a un nuevo medievalismo:

En la Edad Media, había una superposición de imperios, ciudades, corporaciones, iglesias, hordas tribales y mercenarios —todos compitiendo para gobernar territorios, controlar recursos, conquistar comercio e inversiones, y obtener apoyo popular. La misma cosa se desarrolla nuevamente. Al dar poder y autoridad a las redes terroristas transnacionales, al crimen organizado y a los traficantes de drogas, la globalización tornó algunos países débiles todavía más débiles, mientras empresas multinacionales y ONG crecieron en poder y estatura.¹⁸

¹⁶ Anne Clunнан e Harold Trinkunas (Ed.): *Ungoverned Spaces. Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, Stanford University Press California, 2010.

¹⁷ Thomas Risse (Ed.): *Governance Without a State?*, Columbia University Press, New York, 2011.

¹⁸ Parag Khanna: *Como gobernar o mundo*, Editora Intrínseca, Rio de Janeiro, 2011, p. 23.

Para Khanna, ese multicentrismo coincide con la pérdida de capacidades de ordenamiento político y militar por parte de Estados Unidos y de las organizaciones multilaterales funcionales a un mundo de fronteras poscoloniales crecientemente irrelevantes, evocando las virtudes de la “mega diplomacia mini lateral” llevada adelante por coaliciones menos formales de actores diversos, sean “ministros, empresas, Iglesias, fundaciones, universidades, activistas y otros individuos obstinados y emprendedores, que cooperan entre sí para alcanzar objetivos específicos”.¹⁹ Serían esos los sujetos de la superación de los impasses de la diplomacia tradicional y de la proyección de un “nuevo Renacimiento”.

Diferentemente de Clunan-Trinkunas, Risse y Khana, que exaltan los límites de los Estados para promover la retomada de soberanías en las áreas de interés de los sectores que sostienen su legitimidad y su poder,²⁰ Stuart Elden toma como referencia la “Guerra global contra el terrorismo” para mostrar la estrecha relación entre combate al terror y territorialización estatal en la política exterior estadounidense. Para él, la doctrina Bush pauta una “geografía de las amenazas” de fronteras permeables y enemigos evasivos, a los cuales se responde con la diseminación de bases militares e intervenciones internacionales punitivas terrestres y aéreas.

En ese último aspecto, Elden llama la atención para los desafíos asociados a la dimensión vertical del territorio, en que la agresión aérea es más difícil de prevenir, como demuestran los ataques del once de septiembre de 2001. La respuesta estadounidense, reforzada por la reciente Orientación de la Estrategia de Defensa, es la creciente inversión militar y de inteligencia en el control aéreo,

marcando una concepción de uso más focalizado de la fuerza. Esa tendencia se materializa en los primeros tres años de la administración Obama, en que el volumen de operaciones utilizando Drones fue cinco veces mayor que en los dos mandatos sumados de George W. Bush.²¹

La centralidad de la dimensión estatal

Más allá de las visiones contrastantes de los análisis presentados, se verifica la proyección asumida por la dimensión estatal, tanto en el lado de los problemas de seguridad identificados como de las soluciones prescriptas.

El poder emergente de diversos actores como respuesta a situaciones de ausencia o retirada del poder estatal, sea por falencia u opción estratégica, es un elemento de convergencia. En el lado de los autores asociados a la perspectiva de la Gobernanza sin Estado, las recomendaciones para que Estados Unidos reconozcan como parte de la normalidad en determinados países la existencia de formas alternativas de autoridad nos parecen más focalizadas en la búsqueda de eficiencia en las intervenciones humanitarias de que en el cuestionamiento conceptual de la centralidad del Estado. Rever reduccionismos occidentalizantes es una apuesta pragmática frente a determinadas realidades, pero no apunta para una visión alternativa al orden mundial estado-céntrico.

De hecho, el proceso de globalización contribuye para proyectar territorialidades y soberanías que expresan una creciente diversidad de actores, intereses y estrategias. No obstante, fuera de las redes asociadas a actividades que

¹⁹Ibid., p. 32.

²⁰Stuart Elden: *Terror and Territory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2009.

²¹David Rhode: “The Obama Doctrine”, en *Foreign Policy*, Washington D.C., march-april, 2012.

desafían la legalidad, los Estados afirman su centralidad y protagonismo como agentes de la gobernanza internacional.

Frente a la crisis financiera deflagrada en 2008, las grandes empresas —parte relevante de los emprendedores del nuevo renacimiento anunciado por Parag Khana— no dudaron al identificar la instancia de poder a ser invocada, llevando los Estados a que operen como garantes de última instancia de la estabilidad económica mundial. La percepción de ese autor sobre la retracción estadounidense deja en segundo plano el aspecto principal de la postura de la gran potencia, conforme mostramos en la primera sección: el Estado reformula orientaciones, estructuras, programas y prioridades, incorporando la recuperación de la economía como componente fundamental de la renovación del liderazgo del país diseñado por la Doctrina de Seguridad Nacional de 2010.

Continuidades en el segundo mandato de Barack Obama

Durante la contienda electoral de 2012, el tema de la posición internacional del país estuvo en el centro del debate entre Barack Obama y el candidato de oposición Mitt Romney. A pesar del tono elevado en las controversias sobre la agenda interna, especialmente en la economía y las políticas sociales, las diferencias en la política exterior se refirieron más a los medios de que a los fines, sintetizados en el consensual eslogan de “promover el imprescindible y necesario liderazgo de los Estados Unidos”.

Siguiendo la línea adoptada desde 2009, los Republicanos acusaron al presidente de promover, por opción o ineptia, la pérdida de la supremacía conquistada por los Estados Unidos después de la victoria de la Guerra Fría. Desde las acciones iniciales dirigidas a revertir el aislamiento promovido por su antecesor, asumiendo reiterados pedidos de disculpas por comportamientos arrogantes del pasado con el mundo musulmán (entrevista a la red *Al Arabiya*, 27/01/2009), con los aliados europeos (discurso en Francia, 03/04/2009) y latinoamericanos (Cumbre de Trinidad y Tobago en 17/04/2009), hasta la dificultad para encuadrar Irán en su política de contención nuclear,²² o la vulnerabilidad demostrada en la protección de la representación diplomática en Libia frente al ataque de septiembre de 2012, fueron presentadas como señales de debilidad y humillación frente a las cuales el triunfo de Mitt Romney representaría el retorno de la postura ofensiva, activista y altiva que consideran característica de la trayectoria anterior.

En la dirección opuesta, Barack Obama sitúa su política exterior como parte de una “Nueva Era de Compromiso”, dirigida a establecer convergencias entre aliados y adversarios en torno de los intereses nacionales estadounidenses, como dejó claro la Secretaria de Estado Hillary Clinton, discursando en el Council on Foreign Relations en julio de 2009: “El tema no es si nuestro país puede o debe liderar, sino como liderará en el siglo 21”, ya que si bien “ninguna nación puede enfrentar sola los desafíos del mundo... ningún desafío puede ser enfrentado sin los Estados Unidos”.²³

²²Nile Gardiner e Morgan Roach: Barack Obama's Top 10 Apologies: How the President Has Humiliated a Superpower. The Heritage Foundation, 02.06.2009 en <http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/06/Barack-Obamas-Top-10-Apologies-How-the-President-Has-Humiliated-a-Superpower>; FPI (Foreign Policy Initiative): President Obama's Foreign Policy, Year One, 20 de enero 2010, en <http://www.foreignpolicyi.org/node/15227>.

²³Hillary Clinton: Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations, 15 de julio 2009, en <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>.

En la presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, Obama colocó la recuperación de la economía como parte de la renovación del liderazgo justificando la necesidad inevitable de compartir responsabilidades con aliados: “Los encargos de un siglo joven no pueden caer apenas sobre los hombros americanos, en verdad, a nuestros adversarios les gustaría ver el agotamiento de la fuerza de América por la sobreextensión de nuestro poder”.²⁴

Como vimos, la Orientación de la Estrategia de Defensa de enero de 2012 reafirma esa concepción proponiendo un uso más focalizado de la fuerza militar, teniendo como referencia las amenazas a la seguridad generadas en los llamados territorios no gobernados, en que la eliminación de Bin Laden es presentada como logro más visible.

Desde la perspectiva del *establishment* que apostó a la reelección de Obama, el retorno del activismo propuesto por Romney, lejos de revertir el proceso

de erosión de la supremacía del país, sería el propio combustible de su aceleración, combinando el desgaste económico en tiempos de ajuste y ascenso de nuevas potencias, con la acentuada pérdida de legitimidad del discurso de liderazgo.

De hecho, como afirmamos, las diferencias entre los dos candidatos se refirieron a los medios, no a los fines de la política exterior. No obstante, desde una perspectiva estratégica que visualice más allá del corto plazo, consideramos que el realismo de Obama traduce en términos más claros la adecuación entre objetivos y recursos nacionales disponibles. En el segundo mandato, ya sin la presión de tener que legitimarse frente al público interno conservador sobre su compromiso con la defensa de la supremacía estadounidense, el presidente tenderá a profundizar su política militar de vigilancia y punición de adversarios alrededor del mundo a través de acciones quirúrgicas de naturaleza unilateral.

²⁴NSS (National Security Strategy of the United States): www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss.../national_security_strat-