



La política y los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina

Joseph S. Tulchin

Resumen ejecutivo

- Este policy paper describe los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina y explora la gama de posibles respuestas de los países latinoamericanos a esos intereses.
- El deseo de la administración Obama de apartarse del unilateralismo de la administración Bush y adoptar un enfoque más colegiado del hemisferio, ofrece a las naciones de la región la oportunidad de asumir un enfoque más protagónico de los asuntos hemisféricos. Es una oportunidad para que los países de Latinoamérica alcancen en sus asuntos internacionales un grado de autonomía mayor que en cualquier momento del pasado. -
- No obstante, esto les plantea también un desafío, dado que ellos no están acostumbrados a operar de manera autónoma en la comunidad internacional.
- El documento concluye con una serie de propuestas relativas a la forma en que los estados de la región podrían actuar, ya sea individualmente o como grupo, para maximizar su nueva autonomía.

I. Contexto general

Debe ser extremadamente difícil evaluar desde lejos a la nueva administración en Washington. Las expectativas eran tan altas, tan fuera de la realidad, que quienes leyeron la prensa europea o latinoamericana en los meses siguientes a la elección de Obama, debieron tener la impresión de que los problemas del mundo estaban a punto de resolverse. Ello se parece un poco al sentir de mucha gente cuando John F. Kennedy fue electo en 1960 —era tan encantador, hablaba tan bien, su esposa y sus hijos eran adorables y él había vencido a un hombre que era lo más antipático que un político pudiera ser. Obama fue lo mismo. Dijo todo lo que era acertado decir y mostró gran afinidad con los intereses de los países democráticos de todas las regiones del mundo.

En el caso de Obama, parte de la euforia que despertó en el mundo entero tuvo que ver con el profundo resentimiento hacia la administración inmediatamente anterior, especialmente por su retórica belicosa y su unilateralismo. A esto debe agregarse el desconcierto frente a la fórmula de la oposición, en especial la candidata a la vicepresidencia, que impactó a los observadores externos como algo verdaderamente extraño. En vez del estadounidense feo, Obama aparecía como el estadounidense apuesto.

Pero en política exterior las cosas comenzaron mal para la administración Obama. La crisis económica que había estallado durante el último año de la administración Bush estaba empeorando y se estaba extendiendo por el mundo entero cuando Obama asumió la presidencia. Como si ésta no fuera suficiente distracción, casi de inmediato quedó claro que en ninguno de los dos teatros de guerra

—Irak y Afganistán— los socios locales iban a actuar según las expectativas de Obama como candidato, así que, debido a su plataforma de campaña, el presidente Obama se vio preso en un debate largo y conflictivo entre sus asesores con respecto a la manera de conducir la que pronto habría de llamarse “su guerra” en Afganistán. En otros puntos críticos para los que el candidato había ofrecido un nuevo enfoque, sucedió prácticamente lo mismo. Los iraníes no estaban interesados en dialogar; los israelíes se opusieron rotundamente a un acuerdo sobre dos estados, y los rusos no estaban dispuestos a zanjar todas las diferencias entre ellos y Estados Unidos. En el caso de los rusos, en los primeros meses de 2010 Obama logró asegurar una reducción significativa, aunque modesta, de armas nucleares.

Con respecto a América Latina, durante la campaña no hubo mucho material sobre el cual trabajar. Hubo indicios de un cambio de la política hacia Cuba, indicios sobre la reforma de inmigración, y una afirmación audaz acerca de un nuevo enfoque del problema de las drogas en Estados Unidos y del narcotráfico. Fuera de esto, todo lo que los analistas tenían para trabajar era la expresa preferencia por el multilateralismo y el trabajo en estrecha colaboración con otras naciones para la solución de problemas comunes, cosa que impactó a la mayoría de los observadores de América Latina como un comienzo muy promisorio.

Antes de que pudiera producirse ninguna planeación de política seria, hubo una intensa preparación para la Cumbre de las Américas, la cual vino a convertirse para todos en una excelente oportunidad para aparecer frente a la prensa. No se logró nada sustancial. Entretanto, la postulación de Arturo

Valenzuela como Subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, quedó suspendida en el proceso de confirmación, así que fue virtualmente inútil por casi un año. El presidente y su nueva secretaria de estado, Hillary Clinton, tuvieron que recurrir a funcionarios de carrera y a nombramientos políticos de la anterior administración para llevar a cabo la política de la nación en la región.

Luego, a mediados de 2009 vino Honduras. Aquí Obama trató de introducir su nuevo enfoque colegiado y multilateral. Dejó el liderazgo de la respuesta del hemisferio frente a la crisis en manos del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza. Para decepción del Departamento de Estado y de la Casa Blanca, el liderazgo de Insulza fue socavado por un doble ataque de varios de los líderes de los países de la Alba y por una campaña muy pública acometida por una pequeña cohorte de republicanos conservadores en el Congreso, quienes se negaron a respaldar a la administración y a la OEA en su esfuerzo por echar atrás el golpe contra el gobierno de Zelaya. Estados Unidos apoyó los esfuerzos de Oscar Arias para negociar un arreglo; pero eso falló. Finalmente, Estados Unidos se vio forzado a cambiar de posición y a meterse de lleno en las negociaciones para buscar una solución. Incluso eso resultó complicado, puesto que los mismos republicanos insistían en bloquear una solución que permitiera que el depuesto presidente retomara su cargo, aunque fuera de una manera simbólica.

Todo el mundo quedó mal en este episodio: la administración Obama, la OEA, la comunidad de naciones latinoamericanas y, especialmente, los brasileños, quienes se vieron empujados al centro de la atención pública por la aparición súbita del expresidente Zelaya en su embajada en Tegucigalpa, pese al profundo desacuerdo

dentro del gobierno de Lula acerca de la política que debía seguirse. Si éste iba a ser el liderazgo brasileño en el hemisferio, el futuro no se veía brillante. ¿Cómo podemos entender la política de la administración Obama para América Latina? ¿Cuáles son los principales intereses y preocupaciones de Estados Unidos y cuál sería la respuesta más constructiva de parte de los países latinoamericanos?

II. Intereses de seguridad de Estados Unidos en Latinoamérica

La falta de enfoque de la administración Obama en América Latina no significa que no haya actividad a nivel ministerial con respecto a la región. El Departamento de Estado, ahora con su equipo latinoamericano instalado, ha estado activo en varios países, especialmente tratando de lograr que Brasil juegue un papel de liderazgo en la región que apoye los objetivos estadounidenses, y enfrentando la creciente violencia en la frontera con México. Además, el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) y el Pentágono han estado muy activos, y es bueno ver de qué manera esas actividades pueden representar los intereses de Estados Unidos y cómo pueden constituir una política de seguridad, política a la cual las naciones latinoamericanas podrían responder.

Para empezar, están los militares -el Comando Sur y la Cuarta Flota-. Los esfuerzos estadounidenses por aumentar la cooperación en la región nunca cesan. Hay constantes negociaciones entre las fuerzas armadas para incrementar la cooperación inter-servicios, incluso en países como Nicaragua, que emplean una hostil retórica anti-estadounidense. Centroamérica ha sido el principal foco de los

esfuerzos estadounidenses de cooperación militar, que han tenido considerable éxito en el nivel bilateral, incluida Nicaragua, y un frustrante fracaso en el nivel subregional. Los acuerdos multilaterales de seguridad en Centroamérica se mantienen esencialmente como declaraciones en papel, sin efecto en términos de cooperación real que den cuenta de los esfuerzos del Pentágono.

La mayor dificultad que enfrenta el Pentágono como la avanzada de la política estadounidense en América Central, es la asimetría estructural entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y los gobiernos civiles, con sus instituciones policiales y judiciales civiles. Los problemas de seguridad que enfrenta la subregión son principalmente el crimen y la violencia, asociados a menudo - pero no siempre- con el tráfico internacional de drogas, y la necesidad de organizar planes efectivos para hacer frente a los desastres naturales, que son impredecibles pero seguros y ocurren con bastante frecuencia. Aquí los recursos pertenecen al Pentágono y ellos están entrenados para compartir esos recursos con las fuerzas armadas de la contraparte. Sin embargo, los problemas son sociales y civiles, y requieren la construcción de respuestas estatales efectivas por parte de países cuyas instituciones civiles todavía son relativamente débiles y poco profesionales. El gobierno estadounidense es sensible a esta asimetría, pero en ausencia de cooperación multilateral en el manejo de pandillas, tráfico de drogas y desastres naturales, la opción por defecto deja la iniciativa en manos del Pentágono. Cuando el liderazgo del Comando Sur enfrenta este problema, su respuesta tiende a ser que no tienen otros interlocutores efectivos. Hasta que, o a menos que la administración Obama pueda acopiar suficientes recursos y voluntad

política para manejar efectivamente los problemas que enfrenta Centroamérica, los esfuerzos del Pentágono continuarán teniendo la consecuencia indeseada de impedir el desarrollo de respuestas institucionales democráticas, civiles, al crimen y la violencia. Por su parte, ninguno de los gobiernos de América Central ha producido una política coherente y efectiva para manejar la asimetría entre la acción militar y la capacidad cívica. Por ejemplo, después del huracán Mitch, Estados Unidos intentó hacer que las naciones centroamericanas crearan una versión regional de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (Fema), una agencia civil que responde a desastres naturales en ese país. Varios de los centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua y Honduras) crearon agencias nacionales con características similares, pero no hay unidad civil regional. Por consiguiente, en ausencia de interlocutores civiles, el Comando Sur, que dispone de los recursos para esa clase de tareas, trabaja con sus contrapartes militares.

En el mismo sentido, el brazo de seguridad del Sistema de Integración Centroamericano (Sica), la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (Cfac), es inerte. El Pentágono no puede entender por qué los países de la subregión no pueden trabajar juntos, con el Comando Sur, en asuntos de interés mutuo. Por defecto, el Comando Sur continúa colaborando lo mejor que puede con cada nación, de manera bilateral.

En el trato con Latinoamérica en términos estratégicos, el Pentágono se enfrenta con una región en paz, que en materia de seguridad internacional no tiene una política regional colectiva claramente articulada. Una política colectiva fortalecería a los gobiernos civiles y facilitaría a Estados Unidos formular

políticas que robustecieran las instituciones civiles en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico ilegal de drogas. Como consecuencia, en Washington el esfuerzo analítico se ha dedicado primordialmente a pensar en amenazas o desafíos potenciales. El primero de estos fue el régimen de Chávez en Venezuela. La revisión de la forma de tratar con Venezuela se inició en la administración Bush, la cual tenía poderosos prejuicios contra Chávez. Se requirieron tres años de debate interno, que llegó hasta el primer año de la administración Obama, para reconocer que Chávez no era una amenaza; a lo sumo su gobierno representaba un desafío que requería una respuesta diplomática. Tal respuesta no era trabajo del Pentágono. Todavía estamos esperando una declaración explícita del Departamento de Estado. Entretanto, es claro que Chávez no tiene intención de usar la venta de petróleo a Estados Unidos como arma política. Él ha usado el comercio como arma contra Colombia, no contra Estados Unidos.

Fuera de Chávez, rebajado ahora de amenaza a desafío, Estados Unidos no reconoce ninguna amenaza proveniente de la región. Para el Departamento de Estado la más significativa es el tráfico de drogas y el crimen organizado, problemas intermésticos que no se consideran amenazas tradicionales de seguridad. Consecuentemente, la atención del Departamento de Estado se ha centrado en la relación con México y en la forma de asegurar la frontera entre los dos países, y en la nueva versión del Plan Colombia, a través del cual Estados Unidos ayuda al gobierno colombiano a recuperar el control sobre su territorio nacional. El comercio, otrora considerado como un asunto estratégico vital, ha quedado relegado a último plano debido a la recesión, a tal punto que Estados

Unidos ha roto su acuerdo con México sobre la reducción de barreras a los transportadores de carga mexicanos en su territorio, y se han abstenido de ejercer cualquier presión sobre el Congreso para reducir el arancel al etanol brasileño, pese al creciente interés por formas alternativas de energía.

Otros estudios estratégicos se han concentrado en la amenaza potencial que representan China, Rusia e Irán. Una vez más, después de casi dos años de discusión, la conclusión es que por el momento ninguna de estas naciones representa una amenaza a la seguridad ni de Estados Unidos ni de la región. El único desafío a largo plazo es la posible influencia de China a través de sus inversiones en materias primas y su comercio, que van en rápida expansión. La ironía aquí es que los propios países latinoamericanos no parecen sentir que las inversiones chinas, ni siquiera los enclaves de inversión con mano de obra y fuerzas de seguridad importadas de China, representen una amenaza ni para su soberanía ni para su seguridad. El interrogante que tiene que plantearseles a estos países es por qué el comportamiento chino, tan similar al de los inversionistas británicos y estadounidenses del siglo XX, debería considerarse intachable, mientras que el patrón histórico de inversión extranjera británica y estadounidense sigue siendo considerado imperialista y denigrante para la soberanía nacional.

Al mismo tiempo, varios departamentos del gobierno estadounidense han logrado notables progresos en cuanto a compartir inteligencia con los gobiernos latinoamericanos. La confianza mutua en el manejo del tráfico de drogas, el terrorismo y el crimen internacional, ha alcanzado niveles históricos. El éxito es particularmente notable en los

casos de México y Brasil. En el primero, la frontera entre los dos países es tratada con mayor cooperación bilateral que en ningún momento del pasado. En el caso de Brasil, hay mayor intercambio entre los militares y entre las agencias antidrogas de los dos países, que en ninguna época pasada. Incluso la armada brasileña ha suscrito un acuerdo de cooperación con Estados Unidos. En este último caso, las consecuencias de la cooperación tienen repercusiones regionales y globales.

Debido a la recesión y al papel que la fuerza laboral organizada juega en la administración Obama, la agenda comercial ha perdido la prominencia que tuvo durante la administración Bush. Obama mismo muestra simpatía por los tratados de libre comercio que están en discusión, y sus principales asesores económicos ciertamente favorecen la apertura comercial, pero la administración no está dispuesta a abordar este desafío en un momento en el que está abrumada por asuntos internacionales y crisis internas, como el derrame de petróleo en el Golfo de México, que exige tanto tiempo y energía del Presidente.

En términos generales, el Departamento de Seguridad Nacional ha tenido éxito en conquistar la colaboración de muchos países en programas como los Puertos Inteligentes, revisión de listas de pasajeros en vuelos de llegada, y anuencia a lo que equivale a acuerdos de enmiendas portuarias que permiten que personal estadounidense lleve a cabo operaciones de búsqueda y decomiso en territorio extranjero. Para mencionar el ejemplo más notable, en el marco de una política que también comenzó durante la administración Bush, el puerto de Buenos Aires, que una vez fuera el "más sucio" de las Américas, ahora está totalmente asegurado

por una fuerza bilateral dirigida por personal estadounidense. Y esto en un país cuyos líderes disfrutaban denunciando a Estados Unidos.

Y hay cooperación en contraterrorismo, pese a que Estados Unidos no ha logrado convencer a ningún país de que el terrorismo también es un problema para él. Esto sugiere que Estados Unidos disfrutaba de una reserva de prestigio en la región, la cual podría tornarse más efectiva si la administración Obama lograra establecer una política que respondiera a los intereses y necesidades de las naciones latinoamericanas. Es crucial que en los meses y años venideros el unilateralismo de la administración Bush, que tanto alienó a naciones de todas partes del mundo, se convierta en un enfoque multilateral, colegiado, en el manejo de problemas comunes. Pero para tener éxito, semejante transición supone una respuesta clara, constructiva, de los países latinoamericanos, según lo explica la siguiente sección de este documento.

Finalmente, el Departamento de Estado y el Pentágono coinciden en que Brasil es la única opción estratégica para Estados Unidos en la región, y que es en su propio interés tener un aliado como ese. En el momento de escribir este trabajo, en Washington los funcionarios gubernamentales todavía están tratando de descubrir lo que esto significa. Ni siquiera la reciente jugada brasileña en Irán ha disuadido a la administración Obama. En parte, esto se debe al hecho de que los funcionarios no han visto ninguna otra opción, y están convencidos de que las necesidades estratégicas básicas de la administración se satisfacen mejor con el multilateralismo que con el unilateralismo. Es de esperar que a lo largo del próximo año se determinen en mayor

detalle las ramificaciones de esta decisión. Lo que hace que este proceso sea interesante para los analistas de asuntos internacionales y un rompecabezas para los funcionarios gubernamentales estadounidenses, es precisamente que no depende de decisiones unilaterales en Washington. Depende de alguna forma de diálogo con un socio informal, Brasil, en un momento en el que ese socio no está plenamente cierto de cuál debe ser su papel internacional ni de la forma en que ha de tratar con Estados Unidos. Como dirían los chinos, estos son tiempos interesantes.

III. La respuesta latinoamericana

El cambio operado por la administración Obama, de un enfoque unilateral a uno multilateral para manejar los asuntos y problemas internacionales, representa una oportunidad de primer orden para las naciones de América Latina. La disposición del gobierno estadounidense a dialogar con sus colegas en el hemisferio en vez de imponer simplemente su voluntad sobre estados más débiles, ofrece a Latinoamérica las posibilidades de actuar autónomamente en muchas áreas de interacción global; de participar en el establecimiento de políticas para tratar los asuntos hemisféricos (creación de reglas), y de asegurar que sus propios intereses formen parte de la agenda hemisférica. Semejante oportunidad para la acción colectiva no había vuelto a verse desde los eufóricos días que siguieron a la Guerra Fría, cuando muchos creían que organizaciones internacionales, en especial las Naciones Unidas, se convertirían en el escenario para la solución pacífica de las disputas internaciona-

les. Esos días pasaron rápidamente, y veinte años más tarde somos testigos de otro momento para el protagonismo latinoamericano.

No fue una sorpresa que después de casi dos siglos de subordinación a poderes externos, los países de América Latina —con algunas excepciones importantes— no estuvieran preparados para asumir las cargas de acción autónoma en la comunidad internacional cuando terminó la Guerra Fría. Veinte años después las expectativas son mucho más altas, pero no parece haber ni una respuesta “latinoamericana”, ni una posición “latinoamericana” con respecto a los mayores problemas de la actualidad. De hecho, hay tantos desacuerdos serios entre las naciones de la región como en cualquier otro momento desde que se inició la Guerra Fría, hace más de medio siglo. Al parecer nos hallamos tan lejos como siempre del consenso hemisférico sobre los asuntos de primer orden, pese al hecho de que la arquitectura de la cooperación hemisférica está mucho más articulada que en cualquier momento del pasado, y también a pesar de que el nivel de confianza mutua entre los países en varias subregiones (América Central, el Caribe angloparlante, Mercosur) nunca ha sido más alto. Como ya se observó en este documento, ese mayor nivel de confianza mutua no fue suficiente para conseguir que las naciones centroamericanas se pusieran de acuerdo acerca de cómo tratar la crisis institucional de Honduras en 2009, ni lo ha sido para que cooperen colectivamente con el Comando Sur en el marco de la Cfac.

El asunto es que la comunidad de las naciones del hemisferio está profundamente dividida en las líneas de ideología básica y compromiso con un ejercicio democrático del gobierno. El presidente Hugo Chávez, de Venezuela, ha declarado su compromiso con una revolución Bolivariana que combina su versión del socialismo con un anti-imperialismo que hace eco a los sentimientos de los años sesenta, sin el contexto de la Guerra Fría. Chávez es un fuerte defensor del régimen de Castro en Cuba y ha llegado a otras naciones de la región, en especial Bolivia, Ecuador y Nicaragua, para formar una Alianza Bolivariana (Alba). Chávez ha intentado conseguir el ingreso de otras naciones a la Alianza, y ha tratado de crear instituciones regionales que excluirían explícitamente a Estados Unidos, pero no ha tenido mucho éxito. Ha respaldado a los líderes de otros países de la Alba en sus esfuerzos por consolidar su control sobre el Estado, y ha puesto en claro que tiene una visión de gobierno democrático que no coincide con la de la mayoría de los países del hemisferio. Aunque el programa de la revolución bolivariana está lejos de ser claro, Chávez y sus asociados de la Alba han conseguido bloquear todos los asuntos sustanciales en la OEA y han pasado a respaldar a la más reciente y aún no puesta a prueba Unión Suramericana (Unasur).

Chávez representa además la única excepción al progreso alcanzado en términos de confianza mutua entre vecinos, en grupos subregionales más pequeños. Su hostilidad hacia Colombia y su disposición a avivar el conflicto con las Farc del lado colombiano de la frontera, resalta como la única excepción a un compromiso cada vez más profundo en la región sobre la solución pacífica de disputas. La disposición de Perú y Chile a someter su diferendo marítimo al arbitraje internacional

es el paso más digno de mencionarse en esta dirección. El rechazo de Bolivia siquiera a discutir su disputa con Chile se mantiene como un desacuerdo pacífico. En otros sitios, la cooperación entre vecinos que tienen una historia de conflicto continúa creciendo, y la arquitectura institucional de colaboración a nivel subregional sigue desarrollándose. La lógica inexorable de los problemas intermés-ticos —aquellos que son a la vez locales e internacionales y que ninguna nación sola puede resolver— es la fuerza que mueve la construcción de confianza mutua en el manejo de problemas comunes.

El ejemplo más significativo de construcción de confianza histórica es el de México y Estados Unidos sobre la forma de enfrentar el tráfico ilegal de drogas. Dada la violencia a lo largo de la frontera entre las dos naciones, es difícil decir que se esté progresando. No obstante, la cooperación entre los dos países nunca fue más efectiva. Y ahora que la administración Obama nombró un zar antidrogas cuyo cometido es manejar el lado de la demanda en el consumo de drogas, es posible que en los próximos años logremos ver progresos frente al azote de las drogas en los niveles subregional y hemisférico.

Sin embargo, es necesario señalar que México, uno de los mayores países de América Latina, está tan enteramente distraído por la guerra contra las drogas, que es improbable que los próximos uno o dos años juegue un papel prominente en los asuntos hemisféricos. La debilidad del gobierno Calderón en la comunidad internacional fue manifiesta en su curiosa renuencia a jugar un papel activo en el manejo de la crisis de Honduras en 2009. Por otra parte, las naciones centroamericanas desplegaron una colegialidad inesperada al enfrentar la crisis

de Honduras. Su representante, Oscar Arias, de Costa Rica, tenía una solución negociada para la crisis, la cual fue bloqueada por la combinación de la oposición de unos pocos conservadores en el Senado estadounidense y por el gobierno de Chávez. Pero aunque no hayan logrado imponer su solución colectiva, el hecho de que hayan podido discutir una crisis de esa naturaleza en la subregión es una marca de progreso.

El obstáculo más significativo a la formulación de una respuesta latinoamericana a su oportunidad colectiva de autonomía y de creación de reglas en la comunidad internacional es el sentido de incertidumbre de Brasil sobre su papel en asuntos hemisféricos y mundiales. Por cerca de una década —desde que Fernando Henrique Cardoso declaró que Brasil debía tener una silla en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas—, en Brasilia se ha venido desarrollando un debate sobre el papel que el país debería jugar en los asuntos mundiales. En pocas palabras, dado que la cuestión sería tema para otro documento, el debate enfrenta a nacionalistas tradicionales contra globalistas modernizadores. Los primeros dirigidos por Itamaraty, la Cancillería, y algunos de los asesores más cercanos de Lula, prefieren que Brasil ejerza su influencia en Suramérica y que se mantenga a distancia de Estados Unidos, sin meterse agresivamente en asuntos globales. En su pensamiento hay una significativa dosis antiestadounidense. Los globalistas modernizadores creen que el largamente esperado momento de grandeza de Brasil ha llegado, y que la nación está preparada para jugar un papel de primer orden en los asuntos mundiales. Los nacionalistas no ven razón para pagar el precio de ser uno de los que hacen las reglas; los globalistas entienden que los que hacen las reglas son hacedores de reglas que

asumen sus responsabilidades junto con sus privilegios. Brasil tiene un problema de credibilidad incluso en Suramérica. ¿Por qué habría de involucrarse como pacifista en Honduras, pero no en Venezuela y Colombia? ¿Por qué Argentina y Uruguay no recurrieron a Brasil en busca de ayuda para resolver sus diferencias?

En varios de los países de la región, particularmente en Argentina, la política exterior se ha convertido en un instrumento de contestación política doméstica, cosa que inhibe severamente la habilidad del país para convertirse en un jugador efectivo en los asuntos internacionales. En todos los países la política doméstica juega un papel en la política exterior. Sin embargo, más allá de cierto límite la nación pierde credibilidad como socio confiable y su relevancia en los asuntos internacionales decae. El concepto de acción autónoma a nivel internacional tiene poco atractivo, puesto que lo que cuenta es la forma en que se ganan beneficios locales.

Por todas estas razones, en las naciones latinoamericanas se carece de una política exterior autónoma que busque maximizar el interés nacional en los asuntos mundiales y que asegure una visión coherente del papel del país en las relaciones mundiales. La excepción a esta generalización es, por supuesto, Chile. Brasil puede decirse que es una excepción en espera, ya que ciertamente va en esa dirección. México podría llegar a serlo también, cuando se sienta liberado del peligro sofocante que es la violencia de las drogas. Por lo demás, en el futuro cercano la tendencia tiene que ser la de formar pequeños grupos de naciones, principalmente vecinos subregionales, para actuar colectivamente en respuesta a problemas comunes.

Ocasionalmente habrá agrupaciones ad hoc de naciones que sienten que comparten un sentido sobre la forma de enfrentar problemas comunes. Curiosamente, la carencia señalada es más obvia en el plano del comercio y el desarrollo económico, temas acerca de los cuales históricamente a los países latinoamericanos les ha resultado fácil ponerse de acuerdo. Hoy no hay una agenda común de comercio para negociar con Estados Unidos ni con la Unión Europea. Pero la mayor pérdida para las naciones de la región será como actores potenciales en los asuntos mundiales. Claro que pueden actuar individualmente, pero para ser más efectivas deberían hacerlo como grupo. Para actuar como grupo tienen que aprender a construir consenso entre ellas. En el nivel hemisférico es necesario el mismo consenso para poder tratar de manera constructiva con Estados Unidos, ahora dispuesto a tratar con los latinoamericanos como socios y colegas, y no como meros subordinados.

IV. Lo que queda por delante: Recomendaciones de política

La administración Obama, con su rechazo al unilateralismo y su genuina preferencia por la acción colegiada en todas las regiones del mundo, representa una oportunidad de dimensiones históricas para las naciones de América Latina. Es como si hubiesen sido invitadas a la mesa a participar en la formación de una comunidad de naciones. Ya habían tenido invitaciones antes —a cumbres, a reuniones de la OEA, a reuniones ministeriales—, pero nunca sin una agenda determinada de antemano por Estados Unidos. En todo caso, para ser un hacedor de reglas es necesario aportar a la agenda común algo distinto a demandas quejumbro-

sas contra el poder hegemónico¹. Así era entonces y así es ahora. Y, según se ha sugerido en otras partes, la elaboración de agendas puede hacerse con referencia a diferentes foros o a diferentes niveles —sub-regional, regional, hemisférico o global². Consecuentemente, las recomendaciones de política pueden propender hacia la maximización de la autonomía en diferentes foros y proponer acción en diferentes contextos.

Puesto que Estados Unidos cree que maximizará sus propios intereses en el hemisferio mediante los buenos oficios de un socio estratégico y que Brasil es la mejor opción disponible, a todas las naciones de la región les convendría considerar de qué manera esa sociedad estratégica afecta sus intereses y si están preparadas para operar a través del liderazgo brasileño o si prefieren actuar por cuenta propia. En opinión del autor, Brasil maximizaría el efecto de palanca de su liderazgo en los niveles hemisférico y regional, siempre que evitara los anacrónicos gestos antiestadounidenses. Es posible anticipar que el nuevo gobierno que reemplazará a la administración Lula no estará atado a las anticuadas ideas que han impulsado el debate brasileño. Pero en alguna medida el nuevo gobierno tendrá que recurrir al consejo de Itamaraty, así que es de esperar que los esfuerzos de Brasil por ejercer liderazgo en la agenda por fuera de Suramérica creen dificultades a muchos miembros de la comunidad hemisférica, incluido Estados Unidos. Y no hay que olvidar que Estados Unidos jamás se fió de un socio estratégico, así que de ninguna manera hay garantía de que la relación sea de simpatía para él.

Dado el hecho de que Estados Unidos está concentrado en su agenda doméstica y en las dos guerras en las que está involucrado, las

propuestas de acción colectiva tendrán más probabilidades de ganar respaldo estadounidense si son consistentes con esa agenda doméstica. Por ejemplo, ¿es posible que México y las naciones de América Central elaboren un plan de acción colectiva contra el crimen organizado que no dependa del uso excesivo de las fuerzas militares? ¿Puede un enfoque regional antinarcoóticos operar sin la presencia de personal estadounidense? ¿Es posible que algún grupo ad hoc de naciones, incluido Brasil, sirva como instrumento para determinar los hechos en la disputa entre Colombia y Venezuela? Este sería el preludio de un esfuerzo para mediar en el conflicto, y tendría como modelo el grupo ad hoc que detuvo la lucha entre Perú y Ecuador en los años noventa.

¿Existe una agenda latinoamericana de comercio? La investigación sobre la forma en que esto funciona a nivel subregional, en Mercosur, sugiere que el acuerdo es más probable si se mantiene un foco pequeño. Por ejemplo, acuerdos que se limiten a una industria tienen más opciones de conseguir aprobación que esfuerzos más grandes por abrir (o cerrar) los mercados. Es más fácil lograr acuerdos sobre procedimientos que sobre aranceles. Una iniciativa obvia que ganaría respaldo estadounidense sería hacer transparente la contratación en el sector público.

Las políticas para reducir el tráfico de armas pequeñas son un ejemplo excelente de cómo las naciones de Latinoamérica pueden tomar el liderazgo de una forma que maximice sus intereses sin amenazar los de Estados Unidos. Es notorio y lamentable que en ese país el cabildeo a favor de las armas haya bloqueado todos los esfuerzos por controlar la exportación de armas pequeñas. En consecuencia,

Estados Unidos no puede participar en los esfuerzos hemisféricos por controlar el flujo de armas. Pero, ¿por qué no pueden las naciones latinoamericanas crear una política común para restringir la importación de dichas armas? Hay evidencias de que Estados Unidos estaría más que dispuesto a obedecer las leyes de naciones amistosas en un esfuerzo por poner bajo control el tráfico ilegal.

En últimas, las mejores políticas para maximizar la autonomía de los países de América Latina tienen que apoyarse en su capacidad de influenciar a otros. Con excepción de Brasil y de la poca influencia de los mercados, dada por la producción y exportación de bienes de consumo específicos, todos los países de la región influyen en los demás a través de su poder blando. Mientras más consistente, mientras más predecible sea una nación, más relevante se torna su opinión y mayor su influencia potencial en los debates de política en los niveles regional y global. Su consistencia y propósito fijo le han dado a Chile más que su parte de influencia. De otro lado, el esfuerzo de Brasil de intervenir en la disputa nuclear iraní sufrió más por la respuesta de Lula a la supresión brutal de las protestas por parte del gobierno iraní, que por lo desafortunado del momento en que se dio. El poder en el sentido tradicional sigue siendo importante, pero no va más lejos. Ningún país tiene por sí solo el poder de doblegar a otros a su voluntad cuando quiera que decida hacerlo. Se necesitan acuerdos; se necesita persuasión. En un mundo así, las naciones de América Latina tienen una oportunidad. Tienen que aprender a usar su influencia.

¹ "América Latina en el Nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico," in Tulchin and Espach, América Latina en el Nuevo sistema internacional, Ediciones Bellaterra (2004).

² Tulchin, Benitez and Diamint. (eds.) El Rompecabezas. Confrontando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Prometeo (2006).

Publicaciones



Briefing 2

La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas

Joseph S. Tulchim
Bogotá, Julio 2010



Policy Paper N° 28:

El control de la oferta en la lucha antidrogas, ¿a quién le sirve?

Daniel Brombacher
Julio 2010



Anuario de la Seguridad Regional

Hans Mathieu
Paula Rodríguez Arredondo
Editores
Agosto 2009

Oficinas

Alemania
Katharina Hoffmann
katharina.hoffmann@fes.de
www.fes.de

**América Central
Costa Rica**
Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Argentina
María Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia
Maira Zuazo
maira.zuazo@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil
Cassio Franca
cassio@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile
Jaime Insignia
jesignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia
Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador
Claudia Detsch
detsch@ildis.org.ec
www.fes.ec

México
Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú
Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay
Álvaro Padrón
fesur@fesur.org.uy
www.fes.org.uy

Venezuela
Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Editores

Programa de Cooperación
en Seguridad Regional
Hans Mathieu
Director
hm@fescol.org.co
Catalina Niño
Coordinadora
catalina.nino@fescol.org.co
www.seguridadregional-fes.org
Bogotá- Colombia