

Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio

Al contrario del periodo de los regímenes autoritarios durante la Guerra Fría, en la actualidad la formulación de políticas de seguridad presta particular atención a asuntos de naturaleza interna. Éstos ahora se articulan con una dimensión internacional de la seguridad dentro de un contexto global. Sin embargo, no hay definiciones claras de los límites entre seguridad nacional, regional e internacional. Mientras Estados Unidos actúa unilateralmente, los países de América Latina afrontan el desafío de asumir un papel activo en la definición de las reglas de la seguridad en el hemisferio. Pero esa definición exige pensar el problema de la seguridad como un tema que compete a todos los países.

Joseph S. Tulchin

Uno de los rasgos más preocupantes de la comunidad global de la Posguerra Fría ha sido la confusión que existe alrededor de las discusiones sobre seguridad, es decir, la definición de los límites e interconexiones entre seguridad nacional y seguridad internacional. La propia definición del concepto de segu-

Joseph S. Tulchin: director del Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

Palabras clave: Posguerra Fría, seguridad hemisférica, comunidad de seguridad, Estados Unidos, América Latina.

Nota: El presente artículo forma parte del libro *Seguridad en las Américas después del 11 de septiembre: un rompecabezas no resuelto*, Joseph S. Tulchin (ed.). El autor agradece la colaboración de Melina Ginzparg en la investigación y traducción de este artículo.

ridad es poco clara. Existe una confusión generalizada sobre algunos de los aspectos más fundamentales, tales como: ¿qué constituye una amenaza externa?; ¿cuál es el rol de las Fuerzas Armadas?; ¿en qué circunstancias la seguridad debería ser un tema que concierna a agencias multilaterales?; y ¿cuál es la respuesta apropiada que se le debe dar a las amenazas que provienen de actores no estatales? Tal vez la mayor confusión de todas se produce por la creciente tendencia a hacer borrosa o directamente a eliminar la línea que divide seguridad doméstica de seguridad internacional, seguridad ciudadana o personal de seguridad nacional. El término «seguridad humana» ha sido acuñado y puesto en práctica para dar cuenta de una multitud de fenómenos, algunos locales, otros económicos, algunos sociales y otros transnacionales.

***¿Están
nuestras naciones
capacitadas
para integrarse
a una comunidad
a fin de proteger
su seguridad
con cierta
autonomía
de EEUU?***

Los esfuerzos realizados para superar esta confusión, manifiestos en el debate académico sobre el tema y en la comunidad que diseña e implementa las políticas, se han hecho más complejos debido a que, por primera vez en la historia, virtualmente todos los países en el hemisferio tienen regímenes democráticos. Los sistemas democráticos dinámicos y abiertos hacen más difícil el diseño de políticas exteriores coherentes¹. La toma de decisiones dentro de un contexto de gobierno democrático incluye muchos más actores que bajo regímenes autoritarios. El proceso de formular políticas, por su parte, invita a la participación de grupos civiles que pueden tener poca o ninguna capacidad profesional en temas de seguridad. Además, en los gobiernos democráticos se privilegian temas domésticos –tales como pobreza y desigualdad, género, elecciones, el rol de la sociedad civil, delincuencia, crimen y violencia–, lo que hace que el debate sea menos estructurado de lo que ha sido en periodos previos. Por último, a partir del fin de la Guerra Fría, el rol de Estados Unidos en la definición de la seguridad y las modalidades sobre cómo el hemisferio debería encargarse de ella ha sido cuestionado, tanto por los líderes de las naciones de la región, como dentro de la estructura institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA).

No es exagerado afirmar que por primera vez en la historia del hemisferio desde la Independencia, los gobiernos de la región han comenzado a entender que

1. Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.): *Latin America in the International System*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 18 (ed. en español: *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Ed. Bellaterra, Barcelona, España, 2004).

su seguridad y la del hemisferio son cuestiones sobre las que emanan opiniones que merecen ser escuchadas. Sin duda, el factor que ha impulsado esta toma de conciencia respecto a la importancia de la seguridad, es la sensación de que en la actualidad los países están integrados dentro de una comunidad global y que, también por primera vez en la historia, comparten un grupo de valores que vale la pena defender. Estos valores están creando una poderosa sensación de comunidad. Las amenazas a la seguridad que tienen tanto dimensiones domésticas como internacionales, requieren de una mejor comunicación entre las naciones de las distintas subregiones del hemisferio, y la política comercial le ha dado una fuerza agregada a grupos regionales que buscan vías para fortalecer la comunidad². Las amenazas a la seguridad transnacional también requieren respuestas de toda la comunidad, respuestas que utilicen instituciones democráticas nacionales y multinacionales.

Sin embargo, en muchos sentidos, la guerra contra el terrorismo y la guerra contra Irak están generando la sensación de que se ha retrocedido al marco estratégico de la Guerra Fría. Tal como sucedía en esa época, hoy existe una amenaza que viene desde fuera del hemisferio, y tal como entonces, Washington insiste en monopolizar la definición o identificación del enemigo. Estados Unidos está mostrando una predisposición a actuar unilateralmente, lo que el resto del hemisferio encuentra alarmante. Las negociaciones con esta nación respecto a temas de interés nacional para los países de América Latina están sujetas a una prueba determinante sobre la cuestión central que preocupa a EEUU: «la guerra contra el terrorismo». El arcaico Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue invocado inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001 para después ser dejado de lado. Una conferencia ministerial especial para discutir la arquitectura de la defensa del hemisferio, programada para mayo de 2003 en México, fue pospuesta a último momento y reprogramada para octubre del mismo año. La reunión expuso diferencias significativas entre EEUU y varios de los otros Estados miembros, especialmente respecto a la Junta Interamericana de Defensa. De todas maneras, la reunión produjo una declaración final que llamaba a una reestructuración de la seguridad del hemisferio –es decir, una revisión del TIAR³.

Este no ha sido una etapa fácil para las naciones del continente, muchas de las cuales atraviesan periodos de recesión económica y/o inestabilidad política.

2. Inter-American Development Bank: *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress Report 2002*, Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 2002.

3. OEA: «Declaración sobre Seguridad en las Américas», México, D.F., 28 de octubre de 2003.

Estados Unidos parece no estar prestando atención a los asuntos del hemisferio, tal como sucedía durante la Guerra Fría. El dilema continúa siendo si es posible crear una comunidad de seguridad, o si es más realista construir una comunidad a escala subregional. ¿Están nuestras naciones capacitadas para integrarse a una comunidad a fin de proteger su seguridad con cierta autonomía de EEUU? El argumento que se plantea es que las respuestas a estas inquietudes solamente pueden venir de América Latina. Es necesario definir una perspectiva latinoamericana sobre el tema de la seguridad, que tome en cuenta el enfoque de EEUU y de otros actores principales en el sistema internacional. Yendo más allá, en este artículo se sostiene que la perspectiva sobre la seguridad que tiene EEUU le deja a las naciones del hemisferio suficiente espacio o autonomía como para ampliar la suya, la cual no necesariamente tiene que entrar en conflicto con la de ese país, y que es necesario entender los complejos niveles de seguridad para el desarrollo del punto de vista. Pensar que la seguridad en América Latina se debe entender en oposición a EEUU (cálculo de suma cero) es un error. Esto significa asumir, otra vez, el juego de intereses como de suma cero. Y nunca lo es.

El segundo rasgo de las nuevas amenazas a la seguridad que requiere de importantes ajustes es su naturaleza compuesta o híbrida

Es importante tomar nota cuidadosamente de la manera en que el mundo ha cambiado a partir del fin de la Guerra Fría. Estos cambios crean para las naciones del hemisferio espacios dentro de la comunidad internacional que antes no existían. Estos nuevos espacios definen la inserción de los países del continente dentro de la comunidad internacional, y crean un marco a su vez para la definición de sus intereses nacionales que es fundamentalmente nuevo. Los espacios constituyen una oportunidad, aunque podrían acarrear riesgos. Para aprovechar la oportunidad, es necesario entender la relación entre las definiciones de seguridad locales e internacionales, así como también comprender que cada miembro de la comunidad internacional es capaz de asumir un rol en la protección tanto de la seguridad nacional como de la internacional. Asimismo es importante entender que a escala global y en los ámbitos nacionales o subregionales, existen poderosas conexiones potenciales entre temas que pueden ser usados para mejorar los beneficios del nuevo espacio, que podrían también dar lugar a los riesgos asociados con la autonomía global. Hay dos problemáticas a ser discutidas en este artículo: la naturaleza de las amenazas a la seguridad en la situación actual, y la naturaleza del poder disponible en cada nación para ocuparse de estas amenazas, es decir, la forma en la que cada una podría responder a estos peligros.

Los ataques terroristas de 2001 hacen imperativo llegar a un consenso con respecto a la seguridad hemisférica. El unilateralismo de EEUU enfatiza la necesidad para los países latinoamericanos de contar con políticas de seguridad propias y de hallar vías para ir desde un nivel subregional de seguridad nacional hacia una más amplia comunidad de cooperación hemisférica. Las naciones del hemisferio disfrutaban de una mayor autonomía para la acción internacional de la que tenían durante la Guerra Fría. Considerando la necesidad de contar con un enfoque más sofisticado y estratégico sobre los asuntos mundiales, a continuación se ofrecen recomendaciones de política a los países de América Latina para ayudarlos a aprovechar esta nueva ventana de oportunidad.

El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad

Lo novedoso acerca de las nuevas amenazas a la seguridad es la facilidad y rapidez con que cruzaron las fronteras nacionales y la importancia que han adquirido los actores no estatales, tanto en cuanto a la definición de las amenazas como en configurar respuestas ante éstas. Amenazas transnacionales entre las cuales está el tráfico de drogas han existido por años. Sin embargo, hasta el final de la Guerra Fría su magnitud fue encubierta por la lucha bipolar entre las grandes potencias, que enfatizaba la importancia de los Estados y las fronteras entre ellos.

Sustrayéndose al conflicto bipolar de la ecuación, la nueva agenda de seguridad muestra sus verdaderos colores transnacionales. ¿Cómo hacen los Estados individualmente para combatir la epidemia del sida o el síndrome respiratorio agudo (SARS, por sus siglas en inglés)?; ¿cómo hace un Estado, no importa cuán poderoso sea, para ocuparse del lavado de dinero o de la necesidad de proteger el medio ambiente? Estados Unidos ha intentado manejar dos de las nuevas amenazas a la seguridad de manera unilateral. En cuanto a la primera, el medio ambiente, se ha negado a actuar. Respecto a la segunda, la inmigración, ha intentado imponer su voluntad a otros Estados, desatendiendo las preocupaciones de estos sobre su propia seguridad. En ambos casos, EEUU ha fracasado en su intento de alcanzar sus objetivos a través de acciones unilaterales, y se ha visto forzado a volver a un enfoque de comunidad para poder ocuparse de estas amenazas.

El segundo rasgo de las nuevas amenazas a la seguridad que requiere de importantes ajustes por parte de toda la comunidad internacional, es su naturaleza compuesta o híbrida –es decir, que afectan a la seguridad internacional y a la seguridad doméstica al mismo tiempo. Esto significa que la respuesta institu-



cional a la amenaza es ambigua. El crimen internacional es el mejor caso existente, el cual, por supuesto, incluye el tráfico ilegal de drogas. La cualidad doméstica/internacional de las amenazas es un problema para todos los actores. Es particularmente sensible para aquellas naciones del hemisferio que tienen que lidiar con EEUU, las cuales pueden percibir las como domésticas mientras que este país las considera internacionales. Este es el prototipo de respuesta asimétrica que conlleva su militarización⁴. Un aspecto importante que los latinoamericanos deben entender cuando negocian con Washington, es que cuando su amenaza es principalmente doméstica la respuesta apropiada debe ser legal y civil, no militar, y que tal respuesta no necesariamente implica tener un conflicto con EEUU.

Mientras que los tradicionales peligros a la seguridad (conflictos armados entre actores estatales simétricos) han disminuido con respecto a los que existían

4. Karl E. Meyer: «Asymmetry Is Not Destiny» en *World Policy Journal*, Winter, 2002, pp. 97-101.

***El hecho de contar
con el arsenal nuclear
más amenazante
del mundo
no puede evitar que
las drogas ilegales
entren a EEUU***

como consecuencias inmediatas de la Guerra Fría, las misiones de las FFAA en la región aún reflejan estos peligros. En la última década ha habido un debate considerable acerca de la capacidad de las autoridades civiles para controlar a estas fuerzas, el presupuesto que se les otorga, y sus funciones dentro de las fronteras nacionales o en el extranjero como parte de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz. La serie de actividades del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center conocida como «Creando Comunidad de Seguridad en las Américas», ha jugado un rol importante en el debate, en construir capacidad civil para tratar con las FFAA dentro del marco de instituciones civiles y constitucionales, y en promover el concepto de comunidad de naciones democráticas con valores compartidos⁵.

Estas características de las nuevas amenazas a la seguridad se combinan para reducir la efectividad de respuesta de los modos tradicionales de poder, especialmente los militares y económicos: el poder duro (*hard power*). El hecho de contar con el arsenal nuclear más amenazante del mundo no puede evitar que las drogas ilegales entren a EEUU; ni siquiera puede disminuir el flujo de inmigración ilegal a través de las fronteras estadounidenses.

Contexto en el cual las amenazas son abordadas

El contexto en el cual las políticas de seguridad nacional son formuladas, es tan importante para determinar la respuesta apropiada a las amenazas como lo es la naturaleza de dichas amenazas. Esto también ha cambiado radicalmente a partir del fin de la Guerra Fría. Primero y principal, el rol de las organizaciones multilaterales ha crecido y, mientras que su historial en la década pasada tiene una o dos manchas, estas organizaciones han demostrado suficiente efectividad para llamar más la atención y un mayor compromiso por parte de sus miembros que les permite llevar las disputas y su resolución dentro del marco de la organización. Este es especialmente el caso de las Naciones Unidas. El hecho de que exista algo llamado «comunidad internacional», mejora la posición de la ONU y las reglas bajo las cuales ésta opera⁶.

5. V. la serie de boletines *Creating Community*, N^{os} 1 al 15, *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, disponible en <www.wilsoncenter.org>.

6. La idea de una sociedad internacional fue promovida por Martin Wight, Hedley Bull y otros fundadores de la Escuela Inglesa. Dentro de ésta ha diferido la manera en la cual se entiende a la sociedad internacional. V. Ian Hall: «Review Article: Still the English Patient? Closures and Inventions in the English School» en *International Affairs* 77 N^o 3, 2001, pp. 931-942.

La apertura de una comunidad internacional en el comercio ha constituido también un hecho extraordinario. La Organización Mundial de Comercio (OMC) está jugando un rol creciente en la creación de reglas y en la solución de disputas entre sus miembros. Incluso EEUU, la única superpotencia mundial, se ve forzada a emplear la OMC y a aceptar sus decisiones. Las naciones del hemisferio pueden convertirse en actores activos en una variedad de agencias multilaterales que afectan su propio destino. Sus estrategias comerciales, como parte de su abordaje estratégico a los asuntos mundiales, deben hacerse más complejas, con más niveles, más sofisticadas y más protagónicas⁷.

En el ámbito hemisférico, la OEA continúa siendo prejuizada tras 50 años de abuso como instrumento de la política estadounidense. Sin embargo, con el liderazgo de América Latina y un importante apoyo de Canadá, este organismo se ha hecho bastante efectivo al tratar con temas cuidadosamente definidos y delineados, tal como el tráfico de drogas. La OEA también ha empezado a jugar un rol importante en la definición de reglas en acuerdos comerciales y en asuntos legales. Mientras las naciones del hemisferio se han inclinado hacia la democracia, la Comisión de Derechos Humanos de la OEA se ha convertido en un poderoso instrumento de la comunidad hemisférica y de los valores que la mantienen unida⁸. La Comisión ha marcado el camino al mostrar de qué manera se puede usar la legitimidad institucional para crear autonomía, y cómo emplear el poder blando (*soft power*) para influenciar a los Estados-nación.

Es imposible exagerar la importancia que tuvo la transición hacia la democracia en América Latina que permitiera crear espacios para las naciones de la región dentro de la comunidad internacional, así como para crear una creciente sensación de valores compartidos, valores que merecen ser protegidos. Tienen todos los derechos para sentarse a la mesa y convertirse en los que hacen las reglas. Al mismo tiempo, el hecho de que las políticas de seguridad nacional están siendo formuladas en contextos democráticos, juega un rol preponderante en la definición de la respuesta a las amenazas a la seguridad nacional. En primer lugar, en gran parte de los países las legislaturas son las responsables de consignar los fondos para los presupuestos de las FFAA, así que al menos, en

7. Vinod K. Aggarwal, Ralph H. Espach y Joseph S. Tulchin (eds.): *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2004.

8. Sobre el mayor rol de la OEA, v. Luigi Einaudi en J.S. Tulchin (ed.): *The Future of the Organization of American States and Hemispheric Security*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 1993. Francisco Rojas Aravena revisa los acuerdos sobre armas en «Confidence Building Measures and Strategic Balance: A Step Toward Expansion and Stability», en J.S. Tulchin, F. Rojas Aravena y R.H. Espach (eds.): *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1998.

teoría, los militares deben justificar sus gastos. En segundo lugar, por primera vez en la historia de la mayoría de las naciones de la región son líderes civiles, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, quienes se encargan de fijar las misiones de las FFAA. El problema que se presenta es que hay poca experiencia civil disponible en el Gobierno y en la sociedad civil como para ayudar a este proceso. La combinación de estos cambios, puede ser observada en el rol de las misiones de mantenimiento de la paz. En la actualidad es positivo para las naciones democráticas de la región participar en tales actividades, y cuanto más participan, más refuerzan su posición protagónica en la comunidad internacional. Debe ser aprendida la lección de la manera como Chile encabezó la coalición de naciones latinoamericanas para asumir la responsabilidad en la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití.

Identificando las fuentes de poder disponibles para los miembros de la comunidad internacional

Antes de examinar los nuevos espacios creados por los cambios mencionados y de ofrecer algunas sugerencias para los países de la región, es necesario mencionar dos áreas importantes en las cuales la ausencia de cambio es notable. Una es la tendencia del gobierno de EEUU a actuar unilateralmente y de asumir la subordinación y colaboración de otros gobiernos del hemisferio. En segundo lugar, y a pesar de las profundas transformaciones históricas en las hipótesis de conflicto de los países ABC (Argentina, Brasil, Chile), existe un patrón repetido de respuesta a Washington, según el cual las naciones de la región encuentran difícil actuar en conjunto para defender sus intereses comunes de cara a las demandas estadounidenses.

No hace mucho tiempo, un estudiante argentino de relaciones internacionales, Juan Gabriel Tokatlian, sugirió que EEUU era una amenaza para los intereses nacionales de las naciones latinoamericanas. Se refería a la manera en la cual ese país estaba militarizando las respuestas que daba a todas las amenazas a la seguridad, incluso aquellas manifestadas como desafíos domésticos a la ley y el orden, y sostenía que la militarización de la respuesta al terrorismo socavaría las democracias de la región⁹. Más recientemente, Tokatlian ha comenzado a sostener que solo a través del trabajo conjunto, las naciones de América Latina podrán proteger sus intereses nacionales¹⁰.

9. J.G. Tokatlian, en Tulchin y Taraciuk (eds.): *Políticas de defensa en América Latina*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 2003. Esta misma idea fue explorada por V.K. Aggarwal, R.H. Espach y J.S. Tulchin (eds.): ob. cit.

10. «Only Joint Action Can Counter Andean Tensions» en *Financial Times*, 5 de enero de 2005, pp. 20-21.

Por mi parte agregaría otras dos maneras a través de las cuales EEUU amenaza los intereses de las naciones de la región. En primer lugar se ubica la tendencia de ese país, que en la etapa de la Guerra Fría fue tan común, a ponerse del lado de regímenes autoritarios y en contra de las fuerzas democráticas, sobre todo cuando consideraba que estas fuerzas eran «blandas con el comunismo» o estaban expuestas a la subversión. Recientemente, documentos que se habían mantenido en secreto, mostraron que EEUU incluso llegó a saber y tolerar el uso sistemático de torturas y asesinatos por parte de los gobiernos militares contra sus propios ciudadanos¹¹. Es una fortuna, por lo tanto, que las naciones de la región, excepto una, tengan gobiernos civiles y democráticos, especialmente considerando que la administración de George W. Bush ha demostrado manejar el mismo tipo de definiciones dicotómicas del bien y el mal, amigo y enemigo, tan comunes durante la Guerra Fría.

La estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa

La segunda manera en la cual la obsesión estadounidense con el terrorismo daña los intereses de las naciones del continente es que EEUU se ha vuelto unidireccional en su enfoque, y le presta poca atención a los temas que más preocupan a América Latina. En la declaración sobre las políticas de defensa nacional pronunciada por la administración Bush –publicada a fines de 2002–, la región es reducida de la categoría de vecinos y aliados a la de grupo de instrumentos para la protección de los intereses estadounidenses¹².

¿Qué deben hacer entonces las naciones de la región con este dilema? La respuesta, al parecer, tiene dos partes. La primera es entender los principales cambios ocurridos en el sistema internacional, y localizar aquellos temas o valores en los que las naciones de la región puedan expresarse como *rule makers* (hacedores de reglas), no conformándose solamente con ser *rule takers* (naciones que adoptan las reglas ya determinadas)¹³. La segunda es usar la naturaleza transnacional de la amenaza terrorista, asumir una postura protagónica como respuesta, e insistir en operar a través de agencias multilaterales o de colaboración multilateral. Ambas partes requieren de la cooperación entre las naciones

11. Cynthia Arnon y Tamara Taraciuk (eds.): *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N° 10, Washington, D.C., 2004.

12. White House: «The National Security Strategy of the United States of America», septiembre de 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

13. La distinción entre *rule makers* y *rule takers* en América Latina se encuentra en el ensayo «Toward Innovative Strategic Policies: A Conclusion», en Tulchin y Espach (eds.): *Latin America in...*, ob. cit.

latinoamericanas, las cuales deben comprender que su cooperación no es antagónica a EEUU, lo que significa que tienen que cambiar patrones de conducta profundamente arraigados. ¿Pueden las naciones latinoamericanas dejar de lado su histórico aislamiento estratégico y su temor a EEUU con el fin de influir en este país y proteger más efectivamente sus propios intereses? Para comenzar, voy a identificar posibles áreas de acción, áreas de nuevos espacios disponibles para el ejercicio del poder blando¹⁴.

El surgimiento de actores no estatales es probablemente uno de los cambios más significativos en el sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría. Mientras que el ejercicio del poder militar de EEUU parece ser impresionante, no puede ser invocado para resolver todas las disputas internacionales, ni empleado en cada caso que el gobierno de EEUU sienta que es contrariado. Esto sugiere que las ONGs continuarán siendo actores principales en el establecimiento de reglas en temas de valores compartidos¹⁵. Una vez más, esto será particularmente cierto en el hemisferio occidental, si la mayoría de los países son civiles y democráticos.

Esta situación aumenta la presión hacia los multilaterales existentes y al entorno de la democracia. El ejercicio de la ley es la regla central y, como en el caso de otros valores compartidos, la participación de las naciones latinoamericanas en tanto hacedores de reglas no es una función del poder tradicional; en consecuencia, las naciones de la región pueden unirse hasta donde ellas estén dispuestas a acatar las reglas que establecen¹⁶. Y aquí está el *quid* del debate sobre la comunidad internacional entre los hacedores de políticas y los académicos en EEUU y Europa: ¿puede EEUU actuar unilateralmente donde quiera y cuando quiera o son las agencias multilaterales y un conjunto de reglas compartidas tan esenciales para la comunidad internacional? Por una parte, un grupo de hiperrealistas, como Robert Cooper, Robert Kagan, Richard Perle y David Frum, insisten en que hemos entrado en una era de Estados posmodernos y de un nuevo imperialismo liberal, en el cual las reglas y los valores serán mantenidos no por organizaciones internacionales, sino por Estados líderes, específicamente EEUU. Aquellos que dentro de ese país mantienen esta posición, apoyan un unilateralismo agresivo y son abiertamente críticos de las naciones europeas. En su discurso del «Estado de la Unión» de 2003, el presidente Bush declaró de

14. La más extensa discusión sobre el concepto de *soft power* está en Joseph Nye: «Soft Power» en *Foreign Policy* N° 80, Fall, 1990, pp. 153-171.

15. Richard Falk y Andrew Strauss dan cuenta de la creciente influencia de las ONGs en «Toward Global Parliament» en *Foreign Affairs* 80 N° 1, 1-2/2001, pp. 212-220.

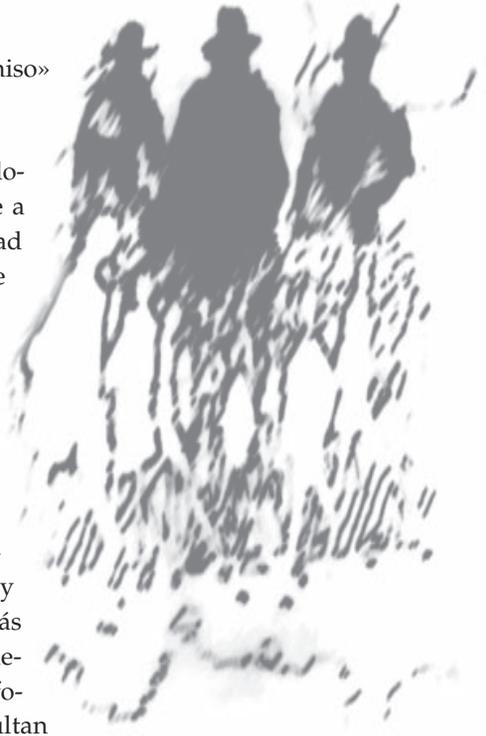
16. Anne-Marie Slaughter: «The Real New World Order» en *Foreign Affairs* vol. 76 N° 5, 9-10/ 1997.

manera audaz que EEUU nunca pediría «permiso» para defender sus intereses nacionales¹⁷.

Sumado a los aspectos fundamentales de los valores compartidos, la estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa. Como ya he sostenido, tal estrategia puede ser una forma de poder blando¹⁸. En otras palabras, EEUU necesita de socios comerciales y cada socio tiene cierta influencia sobre el otro¹⁹. La cuestión geopolítica es determinar los riesgos y beneficios para cualquier país en cualquier momento al vincular temas de comercio con asuntos de seguridad nacional. Los países de la región deberían mirar más allá de la integración regional y la liberalización económica, hacia un conjunto más amplio y nuevo de política estratégica. En el nuevo sistema internacional, las estrechamente enfocadas formulaciones de política exterior resultan anacrónicas²⁰. El punto hasta el cual la administración

Bush parecía dispuesta a forzar a Chile y a México a votar en su favor en el Consejo de Seguridad de la ONU, resultó ser imprudente. La negativa de los dos países a capitular trajo como consecuencia el fortalecimiento de su posición tanto en el hemisferio como en la comunidad global. Chile, por ejemplo, logró una posición más ventajosa en la ONU cuando impulsó la resolución para incrementar los esfuerzos de mantenimiento de la paz en Haití.

Estas son algunas de las áreas temáticas que propician espacios para la cooperación y el ejercicio efectivo de la acción (semi) autónoma por parte de las naciones latinoamericanas. ¿Por dónde pueden comenzar? La mejor manera, dados los patrones históricos de subordinación, timidez y envidias locales, es comenzar de a poco, por los temas menos sensibles. Un punto de partida fácil es atacar el



17. Véase R. Kagan: *Of Power and Paradise: America and Europe in the New World Order*, Alfred Knopf, Nueva York, 2003; R. Cooper: *The Postmodern State and the World Order*, Demos, Londres, 1996; y D. Frum y R. Perle: *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Random House, 2003.

18. Véase J.S. Tulchin en Aggarwal, Espach y Tulchin (eds.): ob. cit.

19. Acerca de estrategias comerciales y el poder blando en el hemisferio, v. Aggarwal, Espach y Tulchin (eds.): ob. cit.

20. Tulchin y Espach, ob. cit., pp. 26-27.

lavado de dinero. Otro, adoptar la iniciativa chilena de transparencia militar y extenderla al resto de la región. Más importante es negociar con EEUU de manera conjunta, especialmente sobre temas que representan la mayor amenaza hemisférica tales como la lucha antidrogas. ¿Podemos finalmente coincidir en que debemos ocuparnos del narcotráfico y de los efectos que este tiene en todo el hemisferio? Colombia no debe dejarse sola en su lucha contra los narcotraficantes y su relación con EEUU. Esto solo incrementará la militarización de la campaña contra las drogas y servirá para modificar el enfoque geográfico del problema desde Colombia hacia algún otro país de la región. Hemos visto un cambio en la estrategia de EEUU, de antidrogas a antiinsurgencia. América Latina debe sacar provecho de las transformaciones ocurridas durante la década de los 90, tales como el fin de las tradicionales hipótesis de conflicto en el Mercosur y el de la hipótesis de conflicto entre Chile y Argentina, lo que hace más viable la noción de seguridad colectiva o cooperativa en la región. Es necesario que los países del hemisferio desarrollen un mayor compromiso con la cooperación regional.

No importa cuál sea el tema –derechos humanos, comercio, proliferación de armas–, la única manera de proteger el interés nacional de una nación y de mejorar su seguridad es trabajando junto a otras naciones de la región. Si insistimos en llevar adelante un cálculo de suma cero en las relaciones internacionales, tal colaboración aparece como contraintuitiva²¹. Pero si aceptamos la idea de que todo poder es un juego de ganar-ganar, la única vía para maximizar la seguridad de cualquier nación es la colaboración con otras de la región. Asimismo, rechazar la colaboración eligiendo tratados bilaterales con EEUU, es un juego de perder-perder en donde cada nación se presenta ante ese país en la posición más débil posible y, al mismo tiempo, perjudica cualquier confianza mutua que se haya podido construir.

Recomendaciones de políticas para los países latinoamericanos

Un rol más protagónico. Cada miembro de la comunidad internacional puede jugar un rol en la protección de la seguridad interna y externa. Considerando que hay nuevos temas que tienen simultáneamente un impacto en diferentes niveles de la seguridad, es necesario desarrollar un abordaje estratégico de los

21. La teoría de los juegos es lo más relevante del análisis de elección racional (*rational choice*) en la formulación de políticas. Para una discusión sobre su importancia para las relaciones internacionales v. Barbara Koremenos, Charles Lipson y Duncan Snidal (eds.): «The Rational Design of International Institutions» en *International Organization* vol. 55 N° 4, Autumn, 2001, pp. 761-799.

asuntos internacionales, el cual debería hacerse más complejo, con más etapas y más protagónico. La agenda estratégica latinoamericana debería ser innovadora y multifacética; solo una agenda flexible y no tradicional tiene posibilidades de ser exitosa.

Mayor rol proactivo. Una relación estratégica con EEUU requiere que los países de América Latina asuman un rol proactivo independiente y autónomo. Deberían trabajar agresivamente, no con preocupación o desconfianza, en la formulación de su relación con Washington. Además, los países latinoamericanos deberían traer a la mesa de negociación opciones multilaterales viables que sean receptivas para los intereses norteamericanos, las cuales son muy similares a los de estos países, y que sean sensibles a sus legítimas preocupaciones sobre soberanía y reciprocidad.

Usar conexiones subregionales para crear una comunidad. El aumento de los lazos económicos y políticos dentro de la región, institucionalizados en el Mercosur, y también con Asia o Europa, es visto como un medio de protección frente a una excesiva dependencia de EEUU y como una fuente de mayor influencia *vis-à-vis* EEUU dentro de un sistema global más amplio.

Entender a la seguridad en sus múltiples niveles. Para Estados democráticos, la inseguridad ciudadana puede tener un impacto tan fuerte como la inseguridad internacional. Las respuestas a las amenazas a la seguridad deben estar siempre dentro de las instituciones democráticas.

Satisfacer los intereses nacionales sin o con EEUU, nunca en contra. A lo largo del hemisferio, mejores relaciones regionales en el plano económico y el político han tendido a ampliar la seguridad. Sin embargo, los países latinoamericanos deberían mirar más allá, hacia un grupo de instrumentos más extenso y más original de política estratégica. Hay una nueva oportunidad para las naciones de la región, las cuales trabajando colectivamente y con responsabilidad, pueden jugar un rol para reformar la comunidad hemisférica más a su gusto.

Los países latinoamericanos pueden asumir roles significativos en la negociación de los nuevos temas, tales como la protección de los derechos humanos, las leyes para sostener el desarrollo y las regulaciones a internet, entre otros. El propósito de los instrumentos no tradicionales de política exterior en el sistema internacional es ganar legitimidad, que se traduce en poder para las naciones de la región. Un poder que crece en la medida que el sentido de comunidad también crece.