

# Fundamentos para la cooperación

**Dr. Abraham F. Lowenthal**

University of Southern California

Es para mí un gran honor y una verdadera satisfacción participar en esta Conferencia Subregional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.

Es una gran satisfacción personal por tres razones:

En primer lugar, porque Allan Wagner, Ministro de Defensa de Perú, es el anfitrión. Durante muchos años, Allan Wagner ha sido la voz de la razón, la moderación y la cooperación regional—aún cuando estos valores muchas veces no han sido debidamente apreciados. También en innumerables ocasiones Allan me ha ayudado a comprender a su país y a la región, por lo cual le estoy muy agradecido.

En segundo lugar, porque mi buen amigo y ex alumno, Richard Downie, dirige el CHDS, y mi buen amigo y ex alumno Ramón Bahamonte está trabajando como jefe de gabinete del Ministro Wagner. Una de las grandes alegrías que da el enseñar es tener alumnos que utilizan su educación, talento, energía y pasión para forjarse importantes carreras de logros y servicio, como lo han hecho Richard y Ramón.

En último término, porque esta invitación me brinda la oportunidad de volver a Perú, un país fascinante en el cual trabajé tres años y que tuvo una importante influencia en la formación de mi pensamiento.

Hoy quisiera concentrarme principalmente sobre los fundamentos conceptuales de la cooperación para la seguridad regional de las Américas. En las cuestiones más concretas de la seguridad regional y subregional que constituirán el punto focal de los debates de esta semana—control de drogas, el crimen y la violencia, contrainsurgencia y fuerzas paramilitares, prevención de la propagación del terrorismo y de la proliferación de armas de pequeño y gran calibre—ustedes son los expertos y sin duda aprenderé mucho más escuchándolos que hablando.

Permítanme comenzar de una manera muy personal compartiendo con ustedes un par de anécdotas sobre cómo se fue modificando mi opinión sobre las instituciones militares de América Latina.

Llegué a este país en 1969 para trabajar en la oficina regional de la Fundación Ford en Lima, habiendo trabajado anteriormente durante dos años en la República Dominicana, donde pude darme cuenta que las fuerzas armadas de ese país realmente no eran una institución sino más bien bandas rivales uniformadas dedicadas a la corrupción económica y a la ambición política. A las pocas semanas de haber llegado a Lima, comencé a reunirme, en el Instituto Nacional de Planificación y en otros ministerios, con coroneles, generales y almirantes quienes tenían una sólida formación

## Fundamentos para la cooperación

profesional y técnica: eran ingenieros, economistas, expertos en administración pública e incluso sociólogos. Llevaban portafolios y no ametralladoras y el nítido contraste de estos militares con el Jefe del Estado Mayor del Ejército dominicano, a quien entrevisté en 1966 en su oficina, mientras acariciaba su arma automática, me fue muy impresionante. Las Fuerzas Armadas de Perú, al igual que otras de Sudamérica, ya fueron, han sido y son en la actualidad, fuerzas altamente profesionalizadas que me hicieron cambiar el concepto que tenía de las instituciones militares latinoamericanas.

Al año siguiente, acompañé al presidente de la Fundación Ford, McGeorge Bundy, durante una visita al Centro de Altos Estudios Militares, (CAEM). Durante el intercambio de opiniones, uno de los coroneles peruanos le preguntó al Sr. Bundy si efectivamente había sido el Consejero de Seguridad Nacional de los presidentes Kennedy y Johnson. Cuando Bundy respondió afirmativamente, el coronel continuó diciendo: “En ese caso, Sr. Bundy, usted debe haber estado a cargo de las relaciones con la población negra de los Estados Unidos; nos gustaría que analizara esa cuestión con nosotros”. ¡Repentinamente mucho se aclaró en mi mente! Para un coronel del ejército peruano, las relaciones con un grupo étnico desfavorecido era una cuestión de seguridad nacional. Eso es algo quizás bastante obvio, ¡pero no lo era tanto para un estadounidense con mis antecedentes socio-culturales! Lo que es “obvio” depende por supuesto de las expectativas y del “mapa mental” que uno tenga, que a su vez se basan en conceptos adquiridos y en experiencias previas.

Ese simple pero sin embargo muy importante punto es el trasfondo de lo que quiero decirles hoy. Lo que es obvio para algunos no es necesariamente obvio para otros, especialmente para quienes tienen distintos antecedentes, experiencias y puntos de vista. Gran parte de lo que demanda mejorar las políticas – relativas a la seguridad, la cooperación y otros asuntos – consiste en buscar un nuevo encuadramiento de las cuestiones y cambiar los énfasis y puntos de vista. Espero que ésta sea hoy mi principal contribución.

### Nuevo encuadramiento de los objetivos de la cooperación para la seguridad interamericana

El primer paso tendiente a mejorar la cooperación para la seguridad interamericana es aceptar que el marco histórico, tradicional y conocido que hemos utilizado en los Estados Unidos para definir y proteger los intereses compartidos del Hemisferio Occidental, un marco que fue bastante útil desde fines del siglo XIX hasta fines del siglo XX, ya no es de ninguna manera adecuado.

Desde fines del siglo XIX en adelante, las autoridades gubernamentales estadounidenses, tanto en declaraciones públicas como en documentos secretos, y también expertos fuera del gobierno, coincidieron en afirmar que los países latinoamericanos y caribeños eran de gran importancia para Estados Unidos debido a razones de seguridad militar, solidaridad política y ventajas económicas, definidas principalmente en términos de las importaciones de EE.UU. desde América Latina y de las inversiones de empresas norteamericanas en la región.

## Fundamentos para la cooperación

Durante décadas, América Latina fue considerada importante para la defensa avanzada de Estados Unidos contra cualquier posible ataque militar de una potencia extra hemisférica. Cuando se construyó el Canal de Panamá, que le permitió a EE.UU. proyectar su poderío naval en el Pacífico y el Atlántico, convirtiéndose así en una potencia mundial, la red de puertos proveedores de carbón y las bases navales de la zona que circundaban al Caribe se convirtieron en recursos vitales para la protección de las líneas de comunicación marítimas. América Latina fue valorada también como fuente preferencial de materiales estratégicos, siendo en la primera mitad del siglo XX, con gran diferencia, la fuente más importante del petróleo importado por los Estados Unidos y un proveedor clave de muchas de las principales materias primas.

América Latina fue también un pilar fundamental para la diplomacia estadounidense. La “Idea del Hemisferio Occidental”—propugnando que los países de este hemisferio se mantuvieran unidos entre sí y separados del resto del mundo, compartiendo valores e intereses—fue un principio fundamental de la política exterior de Estados Unidos y de muchas naciones latinoamericanas. Este no era simplemente un concepto retórico para propósitos ceremoniales; fue primordial para la cooperación en la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Junta Interamericana de Defensa y en muchas otras partes.

En general siempre se consideró que América Latina tenía una gran importancia económica para Estados Unidos como fuente de minerales y productos agrícolas, y como escenario además de las inversiones privadas directas de EE.UU. Efectivamente fue el escenario más importante para dichas inversiones durante la primera mitad del siglo XX, las cuales proporcionaron el capital necesario para el crecimiento de América Latina.

Es importante subrayar que estas tres razones de la cooperación en el Hemisferio Occidental fueron declinando continuamente desde mediados del siglo XX hasta la década de 1990. Las revoluciones en materia de tecnología militar y el comercio marítimo hicieron disminuir la importancia estratégica que América Latina e incluso el Canal de Panamá tenían para Estados Unidos. La utilización de América Latina como una posible base de misiles estratégicos para amenazar a Estados Unidos finalizó, de hecho, en 1962 con la Crisis de los Cohetes Cubanos. Hacia fines del siglo XX, la importancia de América Latina respecto de la seguridad militar de Estados Unidos, entendida en términos tradicionales, era insignificante, ¡aunque nadie quiso decirlo directamente! La antigua red de bases alrededor del Caribe ya no era importante. Efectivamente, la mayor de estas bases, en la Bahía de Guantánamo, dejó de tener significación militar pero primero se convirtió en un centro de detención para inmigrantes ilegales y recientemente en un centro de interrogatorios para “combatientes enemigos”, nuevas tareas, por cierto, relacionadas con las nuevas prioridades de un mundo por demás cambiante.

La tradicional importancia diplomática que América Latina tenía para Estados Unidos también desapareció hacia fines de la década de 1970 y en la década de 1980 cuando muchos países latinoamericanos se solidarizaron con el Tercer Mundo y no con Estados Unidos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985, el único país

## Fundamentos para la cooperación

de América Latina y el Caribe que acompañó con su voto a Estados Unidos en más de la mitad de las votaciones fue la pequeña Granada, cuyo gobierno existía gracias a la intervención militar de EE.UU. en octubre de 1983. Cuba y Nicaragua se opusieron a la posición de EE.UU. en más del 90% de las votaciones, pero lo más sorprendente fue que Brasil, México y Argentina se opusieron a la posición de EE.UU. en alrededor del 84% de las votaciones. Los días del alineamiento automático evidentemente habían terminado, y las naciones latinoamericanas definían sus propios intereses en la medida de sus necesidades reales y no en base a la presunta armonía del Hemisferio Occidental. Ya no era posible suponer simplemente que la cooperación entre EE.UU. y América Latina se daría en forma natural; la cooperación tendría que ser forjada mutuamente, sobre la base de intereses y conceptos compartidos y mediante concesiones mutuas.

La relativa importancia económica que América Latina tenía para los Estados Unidos también fue disminuyendo. Con la tremenda explosión de las inversiones de EE.UU. en Europa, Asia y Medio Oriente, y algunas desinversiones en América Latina, el valor económico relativo que América Latina y el Caribe tenían para los Estados Unidos cayó abruptamente. La diversificación de las fuentes de suministro y el uso de materiales sintéticos también hicieron disminuir la importancia que tenía para Estados Unidos los recursos latinoamericanos. América Latina seguía siendo moderadamente importante para algunas corporaciones de EE.UU., pero no era una prioridad para la economía global de Estados Unidos en su totalidad. Estados Unidos seguía teniendo una importancia desproporcionada para las economías de muchos países latinoamericanos y caribeños, pero muchos de ellos comenzaron a diversificar sus relaciones económicas liberándose de la dependencia de Estados Unidos – y establecieron relaciones comerciales y financieras entre sí, con Europa y con Asia, especialmente con Japón y más recientemente con China.

Considero necesario poner de relieve estos puntos, porque el poder inercial de viejos conceptos tan familiares y existentes desde hace mucho tiempo – repetidos en la retórica oficial y en declaraciones de objetivos, testimonios legislativos y presentaciones presupuestarias – oculta a veces el hecho de que las viejas ideas realmente ya no tienen vigencia. ¿Cuántas veces hemos escuchado declaraciones sobre solidaridad y cooperación del Hemisferio Occidental en términos políticos, económicos y de seguridad que no resistirían un examen crítico minucioso? Repetimos los viejos clichés, pero frecuentemente carecen de significado, convicción y credibilidad.

En verdad, la importancia contemporánea que se dispensan mutuamente América Latina y Estados Unidos proviene de muy diversas fuentes. La base de la cooperación para la seguridad en el Hemisferio Occidental y otras cuestiones, se sintetiza, según mi opinión, en cuatro puntos:

- Asuntos compartidos que ni Estados Unidos ni alguna nación latinoamericana puede manejar exitosamente en forma individual sin una estrecha y permanente cooperación de los socios regionales. Entre estos asuntos podemos incluir emigración, salud pública, drogas, delitos y bandas, calentamiento global y otros problemas ambientales así como el combate al terrorismo internacional. Los funcionarios del gobierno de EE.UU. a partir del 11-S seguramente desearían colocar en primer lugar

## Fundamentos para la cooperación

al último de estos asuntos, pero el resto tiene casi la misma o en algunos casos mayor importancia, particularmente desde la perspectiva latinoamericana, y si se desea lograr una eficaz cooperación para la seguridad interamericana, Washington debe entender esa afirmación.

- La interdependencia demográfica resultante de la emigración masiva, que está haciendo desaparecer las fronteras entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos y que da origen a una cantidad de cuestiones “intermísticas” (cuestiones con aspectos internacionales y domésticos simultáneos), que van desde la educación a la atención de la salud, desde remesas de dinero a licencias para conducir y desde bandas juveniles a pensiones por retiro. Esta interconexión demográfica desde hace tiempo viene afectando las relaciones de EE.UU. con México, América Central y el Caribe, pero ahora estamos en presencia también de un significativo flujo de emigrantes procedentes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y otros países sudamericanos.
- La importancia de América Latina y de Estados Unidos como mercados prioritarios para la exportación de bienes y servicios en ambas direcciones. América Latina constituye para Estados Unidos un gran mercado de exportación que está creciendo y en el cual puede aprovechar las ventajas comparativas resultantes de la proximidad, las relaciones, la experiencia y el rol asociativo de la diáspora. Estados Unidos continúa siendo el mercado más importante para muchos de los países de América Latina – especialmente México, los países del Caribe y América Central y los de la región norte de América del Sur.
- Los valores compartidos, particularmente los derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos de libre expresión política y participación en gobiernos propios. Siempre que un gobierno estadounidense pierde de vista estos valores y su importancia en el contexto latinoamericano, el público estadounidense –en gran parte por medio de las actividades de organizaciones no gubernamentales – los vuelve a poner en la agenda. Y cada vez que un gobierno latinoamericano descuida estas cuestiones o viola normas compartidas se producen grandes complicaciones y entonces la cooperación interamericana se hace muy difícil o incluso imposible, como lo hemos visto recientemente en relación con Colombia, cuando el Congreso de EE.UU. se ha ido retirando de la cooperación para la seguridad debido a los antecedentes de dicho país en materia de derechos humanos, especialmente en relación con los asesinatos de líderes sindicales.

Solamente cuando los responsables de formular las políticas de seguridad en todos los países de las Américas se concentran en la importancia fundamental de estas cuatro prioridades como base de la cooperación regional, entonces podremos, en conjunto, diseñar metodologías más eficaces, y enfrentar las decisiones difíciles que aparecen cuando distintos objetivos presionan a las políticas en direcciones contrarias, como suele ser el caso con cierta frecuencia.

## Fundamentos para la cooperación

### Necesidad de desagregar a América Latina y el Caribe

El segundo paso que se necesita para mejorar las perspectivas de la cooperación para la seguridad del Hemisferio Occidental consiste en considerar en forma separada a los integrantes de esta región tan diversificada y evitar conceptos, declaraciones o enfoques que consideren a América Latina como si estuviera unificada por mucho más que la geografía y una herencia colonial compartida.

Como todos ustedes saben, es difícil hablar con cierta profundidad de América Latina si se la considera como una totalidad y seguramente resulta imposible formular políticas fundamentales que tengan validez para todos los países latinoamericanos. Sin embargo, en los Estados Unidos frecuentemente se olvida este punto tan elemental y obvio.

Siempre supimos, por supuesto, que las naciones latinoamericanas y caribeñas varían enormemente entre sí: que Argentina es muy diferente de Haití, o Perú de Panamá, o la República Dominicana de Chile—o Brasil de cualquier otro país de la región. Sin embargo, desde el punto de vista de muchos norteamericanos, estas diferencias tradicionales disminuyeron bastante durante los últimos veinte años, cuando muchas naciones latinoamericanas y caribeñas adoptaron gobiernos democráticos, economías orientadas hacia el mercado y políticas de equilibrio macroeconómico. América Latina le volvió la espalda a ese período cuando las “vanguardias” de la izquierda y los “guardianes” de la derecha menospreciaron la democracia; cuando muchos líderes de la región favorecieron la planificación central, impulsaron un mayor rol gubernamental en la economía y adhirieron al “socialismo;” y cuando uno tras otro, distintos países llevaron a la práctica políticas económicas populistas que conducían, tarde o temprano, a desastres financieros.

Sigue siendo cierto e importante, que estos tres cambios hayan ocurrido en casi toda la región y que en muchos países todavía estén vigentes. Pero también es importante destacar que las diferencias fundamentales entre los países de América Latina y el Caribe persisten y que algunas de estas diferencias se están profundizando, a menudo en aspectos trascendentales que afectan las perspectivas de la cooperación en el Hemisferio Occidental.

- ❖ Primero, la naturaleza y el grado de interdependencia demográfica y económica con Estados Unidos varía enormemente—son altos y siguen creciendo rápidamente en México, América Central y el Caribe, son bajos y probablemente seguirán bajos en el Cono Sur;
- ❖ Segundo, la medida en que los países han comprometido la participación de sus economías en la competencia internacional varía a lo largo de un amplio espectro: por mucha diferencia Chile es el de mayor participación, con una participación relativamente completa están México, Colombia, Perú y Brasil; y no tanto en los otros países;
- ❖ Tercero, hay también un espectro de prácticas democráticas, incluyendo el “accountability”, o sea la responsabilidad horizontal y el estado de derecho: estas

## Fundamentos para la cooperación

prácticas son firmes en Chile, Uruguay y aumentan en Brasil; ganan terreno lentamente en México pero todavía siguen siendo el resultado de duras luchas; están bajo gran presión en Venezuela, las naciones andinas, la mayor parte de América Central, Haití y algunas otras naciones caribeñas y Paraguay; y declinan, estimaría, en Argentina;

- ❖ Cuarto, hay grandes diferencias en la autonomía relativa y la eficacia de las instituciones cívicas y políticas: son las más sólidas en Chile, crecen en forma continua e impresionante en Brasil y en México, son todavía débiles en muchas naciones, entre ellas las de la Zona Andina, y se deterioran en varios otros países; y
- ❖ Quinto, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, la región montañosa de Perú y el sur de México deben enfrentar desafíos especiales al tratar de integrar a más de treinta millones de indígenas históricamente desfavorecidos – desafíos éstos que plantean significativos problemas de gobernabilidad y seguridad.

Únicamente cuando se reconozcan y entiendan sistemáticamente estas importantes diferencias estructurales se podrán evaluar y mejorar las posibilidades de la cooperación para la seguridad del Hemisferio Occidental además de otras cuestiones. Las declaraciones y políticas, y yo agregaría las reuniones cumbre, de todo el Hemisferio Occidental simplemente no van a funcionar. Creo que este conclave subregional es un modelo muy superior a las deslumbrantes reuniones de 34 jefes de estado, inevitablemente limitadas a exhortaciones ambiguas y piadosas y a oportunidades para tomar fotografías.

Considerar por separado a América Latina y el Caribe con propósitos relacionados con las políticas y con el fin de diseñar un proyecto de una cooperación regional eficaz significa, en términos prácticos, pensar y actuar separadamente – y a menudo en términos bilaterales – en relación con Brasil, el Cono Sur, los países andinos, y México, América Central y el Caribe, y concentrarse en lo que son hoy estos países y subregiones, no en lo que fueron durante la Guerra Fría o en otras épocas.

### Brasil: Ganando terreno hacia el futuro

En los últimos veinte años, Brasil abrió en gran medida su economía a la competencia internacional, modernizó el sector agrícola, desarrolló industrias con presencia continental e incluso mundial, y lenta pero seguramente consolidó las instituciones estatales, las del sector privado y las no gubernamentales. Ha garantizado la estabilidad financiera y tuvo un crecimiento económico que si bien modesto, es permanente. Además, está logrando notables avances aunque muy desiguales en el combate a la corrupción, la impunidad y la falta de responsabilidad.

Brasil también ha logrado crear un consenso centrista sobre los esquemas generales de las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo el reconocimiento de la urgente necesidad de aliviar la pobreza, reducir la desigualdad total, disminuir el delito y la violencia, combatir la discriminación racial y mejorar la educación en todos los niveles. El alto consenso logrado en Brasil y el fortalecimiento de las instituciones se combinan para producir un grado de previsibilidad (basada en expectativas estables

## Fundamentos para la cooperación

sobre las “reglas de juego”) que le permite al estado, a la empresa privada y a los ciudadanos tomar decisiones seguras que a su vez proporcionan los medios para impulsar el fortalecimiento del país y su influencia internacional. Brasil está realmente en una posición en la que puede asumir la responsabilidad en muchas cuestiones y su liderazgo debe ser solicitado y reconocido cuando sea pertinente.

### El Cono Sur: un estudio de contrastes

Chile es el país latinoamericano con mayor participación en la economía mundial, con las instituciones más sólidas y las normas y prácticas democráticas más afianzadas. En esta etapa de su historia, Chile tiene un desafío de integración indígena pero es bastante limitado, pocos de sus ciudadanos emigran a Estados Unidos y a otras partes y sus vínculos con las economías de Asia, Europa y el resto de América Latina no son menos estrechos que los que mantiene con Estados Unidos. Chile ha creado un amplio consenso nacional sobre muchas políticas públicas fundamentales, consolidando un alto grado de previsibilidad que facilita la inversión nacional y extranjera, y fomenta la planificación estratégica del gobierno y del sector privado. Chile irradia “poder intangible”, atrae inversiones e interés, practica una eficaz diplomacia bilateral y ejerce una influencia internacional que va más allá de su tamaño o de sus recursos tangibles; y podría, por lo tanto, desempeñar un rol más importante en la cooperación para la seguridad regional.

Argentina, en cambio, ha tenido grandes dificultades para crear consenso, consolidar sus instituciones, abrir la totalidad de su economía y lograr la previsibilidad que es tan importante para superar el *cortoplacismo* y posibilitar un desarrollo equitativo y sostenible. Si bien Argentina ha actuado activamente en asuntos internacionales—y es una fiel y a menudo útil aliada de Estados Unidos y de otros países latinoamericanos en el antiterrorismo, las actividades antidroga y la no proliferación—no puede esperar confiadamente en que va a lograr una significativa empatía o un apoyo concreto de parte de Estados Unidos, o un rol central en las iniciativas de cooperación interamericanas, hasta que vuelva a manejar sus propios asuntos con un grado indiscutible de estabilidad y responsabilidad.

### La Cordillera Andina: crisis de gobernabilidad

Las turbulentas naciones de la Cordillera Andina – Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – representan aproximadamente el 22 por ciento de la población de América Latina, cerca del 13 por ciento de su producto interno bruto, alrededor del 10 por ciento de las inversiones de EE.UU., menos del 15 por ciento del comercio legal entre EE.UU. y América Latina pero casi la totalidad de la cocaína y heroína importada a los Estados Unidos (sin duda a través de México, América Central o las islas caribeñas). Los países andinos, aunque con muchas diferencias entre sí, están todos afectados por instituciones políticas muy débiles, el delito y la violencia, y por la no resuelta integración de poblaciones locales, indígenas y no indígenas, que viven en la pobreza o en la extrema pobreza.

## Fundamentos para la cooperación

En estas circunstancias, el mantra de Washington insistiendo en que el libre mercado y la democracia se fortalecen y apoyan mutuamente en un poderoso círculo virtuoso, simplemente no funciona. La exclusión masiva, la pobreza y la desigualdad total generalizadas, el surgimiento de una conciencia étnica y subnacional en la región, la democracia y la economía de mercado constituyen una combinación extremadamente inestable que no es sostenible en el mediano plazo. La crisis andina de gobernabilidad tiene su origen en este profundo dilema.

El destructivo y violento comercio ilegal de narcóticos es tanto síntoma como causa de estas crisis; frenar únicamente el tráfico de drogas, aun cuando fuera factible, tendría por lo tanto muy poco efecto. Del mismo modo, combatir únicamente los movimientos insurgentes, guerrilleros y paramilitares probablemente conduciría a un conflicto prolongado en lugar de resolver las realidades subyacentes de la pobreza, injusticia, delito, exclusión, y represión que constituyen el caldo de cultivo para la violencia. Sólo si se enfrentan todas estas cuestiones, pueden las naciones de la Cordillera Andina confiar eventualmente en lograr estabilidad y desarrollo democrático. Ahora bien, las oportunidades de lograr enfrentar con éxito estas cuestiones dependen en parte del apoyo externo a los líderes y movimientos locales que seriamente aborden en forma integral estos problemas fundamentales. En este seminario, espero aprender más de aquellos que en la región tomen la iniciativa en este sentido.

### Los vecinos más cercanos de Estados Unidos: la agenda “interméstica”

Las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos, México, América Central y el Caribe, difieren cada vez más de las que tiene con América del Sur. Estados Unidos se ha transformado en una influencia que es aún más abrumadora en su región fronteriza, principalmente como resultado de la emigración masiva que comenzó en 1965 y se aceleró aún más a partir de 1985. Igualmente, las grandes y crecientes diásporas de México, América Central y el Caribe hacia distintas zonas de Estados Unidos están modificando de manera irreversible las relaciones de EE.UU. con toda la cuenca del Caribe.

Es muy probable que en los próximos 25 años, México y las naciones del Caribe y América Central sean totalmente atraídas a la órbita de EE.UU., debido a las tendencias demográficas y económicas subyacentes y también como resultado de políticas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Tratado de Libre Comercio con la República Dominicana y naciones de América Central (DR-CAFTA). Estas naciones utilizarán el dólar como dinero informal y en muchos casos como moneda corriente oficial; enviarán casi todas sus exportaciones a los Estados Unidos; dependerán de manera casi decisiva de las remesas de dinero de los integrantes de la diáspora residentes en Estados Unidos y también de los turistas, inversiones, importaciones y tecnología estadounidenses; absorberán la cultura y las modas populares de EE.UU. pero también tendrán influencia en la cultura popular en el continente; podrán desarrollar jugadores de béisbol para las ligas nacionales de América del Norte, y eventualmente quizás presenten equipos nacionales propios en estas ligas. Continuarán enviando emigrantes hacia el norte, y muchos de estos países aceptarán cantidades crecientes de norteamericanos jubilados como residentes de largo plazo. Los

## Fundamentos para la cooperación

ciudadanos y las redes transnacionales adquirirán mayor importancia en cuestiones como los seguros internacionales de salud “portables” y la educación bilingüe. Estas tendencias con el correr del tiempo incluirán por supuesto a Cuba, y quizás esto suceda pronto.

Los problemas originados directamente por la exclusiva interrelación mutua entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos—inmigración, remesas de dinero, tráfico de drogas y armas, robo de automóviles, blanqueo de dinero, reacción ante huracanes y otros desastres naturales, protección del ambiente y salud pública, imposición del orden público y gestión fronteriza—plantean desafíos particularmente complejos para la elaboración de políticas. Estas cuestiones “intermísticas” son muy difíciles de manejar. El proceso político democrático, en Estados Unidos y en los países vecinos, presiona a las políticas de ambos lados en direcciones diametralmente opuestas a lo que sería necesario para asegurar la cooperación internacional requerida para manejar los espinosos problemas que trascienden las fronteras. Un claro ejemplo es la política de inmigración; los argumentos chovinistas manifestados en los recientes debates del Congreso de EE.UU., y la aprobación por el Congreso del cerco fronterizo entre Estados Unidos y México, indudablemente han tenido impactos contraproducentes en México y América Central. Un segundo ejemplo es la política de EE.UU. en materia de drogas, que todavía se concentra más en la oferta que en la demanda. Tales enfoques hacen mucho más difícil para Estados Unidos y sus vecinos trabajar conjuntamente en estas y otras cuestiones, como por ejemplo la seguridad fronteriza y la salud pública.

### El supuesto giro a la izquierda de América Latina

La percepción bastante generalizada que se tiene de América Latina en Estados Unidos es que toda la región ha girado a la izquierda, con Hugo Chávez de Venezuela al frente, y que esta supuesta orientación izquierdista y anti-estadounidense podría plantear amenazas a la seguridad, prosperidad e influencia de EE.UU. y a las perspectivas de cooperación en el Hemisferio Occidental.

Esta opinión, expresada por diversos miembros del Congreso de EE.UU. y escuchada a menudo entre gente de negocios y profesionales de Estados Unidos, se basa, como ocurre generalmente con los estereotipos, en algunos datos reales, pero es errónea y potencialmente peligrosa, ya que traslada actitudes de la Guerra Fría a un período en el cual éstas ya no deberían manifestarse.

Líderes de la antigua izquierda latinoamericana ejercen la presidencia en Brasil, Chile, Uruguay, la República Dominicana, Argentina y Perú, pero todos ellos están fuertemente comprometidos con el mercado libre, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. No creen en las economías con planificación central pero sí están a favor de estados eficientes orientados a la educación, la infraestructura y el alivio de la pobreza. No menosprecian la gobernabilidad democrática, como hizo la izquierda en la década de 1960, y por el contrario son sus leales defensores. No son anti-estadounidenses y están abiertos a una cooperación pragmática con Estados Unidos, sin ser aliados automáticos o estados clientes. Hugo Chávez no tiene actualmente mucha influencia en estos países, a pesar de su opulenta diplomacia de petrodólares.

## Fundamentos para la cooperación

Los gobiernos de Colombia, México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, mientras tanto, de ninguna manera son izquierdistas sino más bien de tendencia centrista a conservadora, y por cierto están dispuestos a cooperar con Washington y otras naciones latinoamericanas, y a resistir a Chávez. Aunque en estos países hay políticos nacionalistas, populistas, o anti-estadounidenses, hasta aquí han sido derrotados en las votaciones por candidatos que están a favor del libre mercado y de los enfoques de EE.UU., aún en un período cuando la imagen internacional de Estados Unidos está bastante empañado, y están listos para participar en los programas de cooperación del Hemisferio Occidental. De hecho, en su conjunto, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han desplazado hacia el centro y no hacia la izquierda, como ha señalado Rosendo Fraga, un destacado analista argentino que participa en este seminario.

De las más de treinta naciones de América Latina y el Caribe, sólo Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua – y Cuba, por supuesto – tienen gobiernos populistas de distintas clases; Paraguay y posiblemente Guatemala podrían seguir el juego pero solamente Venezuela y Cuba aplican políticas sistemáticamente hostiles a Estados Unidos. No obstante, Venezuela hace gala de su pragmatismo y continúa vendiéndole la mayor parte de su petróleo a los Estados Unidos, mientras Cuba probablemente se prepara silenciosamente, o por lo menos así lo imagino, para una eventual reconciliación con los Estados Unidos. Excepto Venezuela que tiene abundancia de petróleo, todos estos países figuran entre los más pobres de la región y la mayoría de ellos tienen importantes poblaciones indígenas que han estado históricamente excluidas, y esto ocurre tanto en el sur de México como en las zonas montañosas de Perú—donde el atractivo antisistema y anti-élite personificado por Chávez tiene un importante apoyo. Estos países figuran entre los menos desarrollados de América Latina, y de ninguna manera pueden ser la base para la formación de un eje poderoso o amenazante. Invocar amenazas a la seguridad con el fin de atraer el interés del alto nivel de Washington hacia América Latina, en lugar de producir un resultado constructivo, desvirtuaría aún más la atención que Estados Unidos dedica a la región. La mejor estrategia para la política exterior y la cooperación para la seguridad, en América Latina y en Estados Unidos, en mi opinión, consiste en crear oportunidades de progreso mutuo en vez de exagerar las amenazas.

### ¿Existen amenazas de China o Irán?

Un tema que aparece actualmente cada vez con mayor frecuencia en los círculos de la seguridad es la inquietud sobre la creciente presencia e influencia de China e incluso de Irán, en América Latina. Es cierto que China está aumentando rápidamente su actividad económica en América Latina y que pronto la presencia de China en las Américas será mayor que la que tuvo la Unión Soviética durante la Guerra Fría, cuando Washington se preocupaba tanto en contrarrestar la influencia rusa. Pero a mi me parece un error invocar escenarios con una presencia amenazante de China en la región. El hecho de que China sea un socio comercial cada vez más importante de varios países latinoamericanos, principalmente como importador de materias primas y productos agrícolas, realmente puede llegar a ser muy favorable para América Latina y también para los intereses de EE.UU., ya que promueve una mayor prosperidad y un

## Fundamentos para la cooperación

poder de compra ampliado en un mercado de exportación donde EE.UU. tiene muchas ventajas competitivas derivadas de la proximidad, el conocimiento y el potencial rol asociativo de la diáspora latinoamericana. Aun cuando China ha prometido mayores inversiones en América Latina, que hasta ahora no se han concretado muchas, no hay razones para que debamos preocuparnos si las inversiones de China (o eventualmente para este caso de la India) se amplían respecto a los modestos niveles actuales ya que tales inversiones estarían en consonancia con el tipo de economía mundial abierta que asegura los intereses de América Latina y los Estados Unidos.

Aunque hay escenarios muy poco probables pero potencialmente aterradoras en los cuales facciones de militantes iraníes o islámicos podrían causar dificultades en o desde América Latina, la región no es ahora un escenario ni es una fuente probable de ataques terroristas. Los planificadores de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental no deben repetir los errores de la Guerra Fría generando amenazas artificiales para la seguridad, distrayendo así la atención de los reales desafíos que tiene la región. El enfoque compartido en el Hemisferio Occidental debe estar puesto en las oportunidades para afrontar los problemas comunes—desde la seguridad energética y el calentamiento global a la salud pública, drogas, tráfico de armas, comercio e inmigración—y no en la búsqueda de amenazas fantasmas o adversarios innecesarios.

### Cuestionando estereotipos conocidos

Es también importante que nosotros en Estados Unidos superemos dos conocidas formas de pensar respecto de América Latina y el Caribe, generadoras de imágenes contradictorias las cuales paradójicamente tienden a persistir en el discurso de EE.UU. Una es una visión excesivamente optimista de la región, que proyecta la ideología y experiencia de EE.UU., combinadas con ilusiones varias; la otra es una visión excesivamente sombría de la región, fundamentada en nociones culturales de la superioridad de EE.UU.

La visión excesivamente optimista pregona la supuesta convergencia de América Latina con los Estados Unidos. Esta opinión afirma que (excepto Cuba) América Latina es una región totalmente democrática; recibe bien la aprobación de América Latina del “Consenso de Washington” sobre reformas de mercado y apertura económica; alega la dedicación de todo el hemisferio al objetivo del libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia; y convoca a acuerdos de cooperación interamericana más amplios en las “guerras” contra el terrorismo y las drogas, y en la búsqueda de la seguridad energética y otras metas compartidas. Esta visión surgió en 1994 en la Cumbre de las Américas realizada en Miami, cuando los presidentes y primeros ministros reunidos, pertenecientes a todos los países del Hemisferio Occidental, salvo Cuba, proclamaron un compromiso de participación en el Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA) en el 2005.

Desde un principio, sin embargo, había mucho menos en la realidad de lo que la visión de Miami proclamaba. La extensión y profundidad de los compromisos de América Latina con el libre comercio hemisférico fueron exageradas, como obviamente fue la decisión de EE.UU. de superar su propio proteccionismo. En el 2005 hubo mucho trajín

## Fundamentos para la cooperación

pero no se logró el acuerdo y el proyecto FTAA desde entonces ha desaparecido casi totalmente de esa visión. Ha llegado el momento de abandonar la pretensión de que estamos creando el acuerdo de libre comercio para todas las Américas, en el corto o hasta mediano plazo.

Si bien afortunadamente continúa la preferencia normativa de los latinoamericanos por la democracia, desafortunadamente falta en la actualidad en muchos países la gobernabilidad democrática real, más allá de elecciones libres e imparciales. Las instituciones legislativas y judiciales estables y separadas y una prensa independiente libre, capaces de contener el poder autoritario, son débiles no sólo en Cuba sino también en Venezuela, Bolivia, Ecuador y en otros varios países, incluyendo, diría, a la Argentina. La euforia de Washington respecto a la propagación de la democracia en las Américas en los años noventa debe atenuarse mediante un conocimiento realista de los muchos obstáculos que tiene la gobernabilidad democrática en la región, y de la limitada capacidad que tiene Estados Unidos u otras potencias del exterior de poder incidir directamente en esta cuestión en la mayoría de las situaciones nacionales. Este es un mensaje que los líderes de América Latina con credenciales democráticas intachables deben comunicar sistemáticamente a Washington.

Una necesidad relacionada es que Washington supere su obsesión ideológica de presionar con el libre mercado como solución de todos los problemas. El éxito de Chile en lograr tanto el crecimiento económico como una gobernabilidad democrática real no demuestra el poder del mercado libre ni el del desmantelamiento del estado, como se afirma frecuentemente. El éxito de Chile demuestra realmente el valor, no de adoptar un compromiso ideológico extremo con el mercado, sino el de combinar en forma pragmática las reformas del mercado con una vigorosa actividad del estado. En toda la región, los distintos países están tratando de encauzar y fortalecer la competencia del estado, no para debilitarlo sino para corregir ciertos efectos del mercado mediante políticas públicas concertadas y encontrar maneras eficaces de abordar la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Washington debe superar su preconcepción ideológica y reconocer la sensatez de ese camino.

Es igualmente importante superar la tendencia opuesta que encuentro frecuentemente en Estados Unidos: dejar de lado a América Latina y considerarla como un lugar apartado. América Latina y el Caribe son frecuentemente representados en Estados Unidos como regiones de trabajadores desmotivados, hombres de negocio que prefieren la búsqueda de ganancias fáciles antes de que la creatividad empresarial, y políticos demagógicos – y además como regiones retrasadas por privilegios arraigados y castigadas por una corrupción desenfadada. Estos estereotipos están notablemente difundidos en los Estados Unidos. No tienen en cuenta la inmensa productividad de los obreros de San Pablo, la competitividad global de Chile en sectores específicos, el auge exitoso de la agricultura en Argentina, y los inmigrantes tan trabajadores que ingresan a Estados Unidos provenientes de México, el Caribe y América Central; tampoco consideran a compañías multinacionales globalmente competitivas como Embraer, Gerdau, CVRD, Odebrecht y Cemex ni a líderes políticos de talla mundial como Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, y Ernesto Zedillo. Tampoco admite la abundante evidencia existente en Estados Unidos que demuestra que la corrupción se

## Fundamentos para la cooperación

da en cualquier lugar siempre que no sea refrenada por duras reglamentaciones, por el periodismo de investigación, o por un poder judicial independiente u otros grupos de poder. Algunas veces estos estereotipos negativos son expresados por medio de teorías sobre tendencias culturales y a menudo se basan en impresiones anecdóticas, combinadas con prejuicios e incluso racismo. Cualquiera sean las fuentes, estas imágenes desafortunadas pueden y deben ser corregidas con una mayor exposición en Estados Unidos de las historias exitosas de América Latina, un mayor énfasis en las cuestiones estructurales e institucionales, y una mayor autoconciencia de las fallas y fracasos de EE.UU. Superar estos estereotipos negativos sería un importante paso para mejorar la formulación de las políticas de EE.UU. en las Américas, y por lo tanto mejorar las perspectivas de la cooperación regional para la seguridad y para otras cuestiones.

### Comentarios finales

En los paneles de hoy y mañana, entiendo que se van a tratar los desafíos a la seguridad nacional y transnacional, y se analizará cómo una mayor cooperación entre los organismos y con los asociados internacionales puede ayudar a enfrentar estos desafíos.

En el análisis final, la posibilidad de una eficaz cooperación internacional depende de los intereses compartidos, del respeto mutuo y de evaluaciones realistas de las diferentes perspectivas que deben compatibilizarse. Espero haber contribuido en algo a las deliberaciones en las que ustedes participarán al poner de relieve viejos supuestos, encuadres y estereotipos que deben ser modificados para permitir una cooperación mutuamente respetuosa, y al explicitar algunos de los intereses, metas y desafíos comunes que enfrentamos en las Américas.

Espero que encuentren útiles estos comentarios generales como un punto de referencia, cuando ustedes se concentren en los diversos temas, organismos, decisiones y relaciones específicas que constituyen, día a día y semana a semana, la esencia de la cooperación para la seguridad interamericana.

Les agradezco su atención y, especialmente, lo que están haciendo todos ustedes para lograr que las Américas constituyan una región más segura, democrática y próspera.