

## REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 85-86.

### LOS RETOS DE AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO EN CAMBIO

#### NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Modelos de política exterior y opciones  
estratégicas. El caso de América Latina  
frente a Estados Unidos.

Roberto Russell  
Juan G. Tokatlian

# Modelos de política exterior y opciones estratégicas

## El caso de América Latina frente a Estados Unidos

Roberto Russell

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Di Tella (Argentina)

rrussell@utdt.edu

Juan G. Tokatlian

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Argentina)

tokatlian@udesa.edu.ar

### RESUMEN

El ensayo procura identificar los modelos de política exterior que han predominado en América Latina durante los últimos años, con particular énfasis desde la década de los noventa. A partir de una serie de premisas, tendencias y condiciones aborda las opciones estratégicas de la región en relación con Estados Unidos. El texto subraya tres alternativas que estarían en disponibilidad de los países latinoamericanos y que podrían moldear los vínculos con Washington hacia el futuro. Ello se manifiesta en un conjunto de temas y problemas específicos que entrelazan a Estados Unidos con Latinoamérica.

*Palabras clave: América latina, Estados Unidos, política exterior, cooperación*

El fin de la Guerra Fría dio lugar en Estados Unidos a un vasto e incesante debate académico y político sobre la “gran estrategia” que el país debería seguir para preservar sus intereses nacionales y su posición de superioridad en el mundo. El 11-S y, más adelante, el desaguisado de Washington en Irak añadieron dos olas sucesivas de profusa literatura sobre el tema. En un muy citado artículo del año 1996, Barry Posen y Andrew Ross analizaron en detalle las cuatro posiciones estratégicas que dominaron el debate académico

en Estados Unidos en la primera mitad de los años noventa: el neo-aislacionismo, el compromiso selectivo, la seguridad cooperativa y la primacía<sup>1</sup>. Ya en los años de Clinton, la política resolvió gradualmente este debate a favor de la primacía. El 11-S posibilitó poner en el vértice de la misma al poder militar como instrumento clave para realizar su principal supuesto básico: que sólo el predominio estadounidense es capaz de asegurar el orden y la paz internacionales.

La literatura sobre la gran estrategia de Estados Unidos producida en este país después de la implosión del imperio soviético ha incluido con frecuencia otros tres temas: a) el sentido de la noción de unipolaridad y su duración probable; b) el papel de los organismos internacionales en materia de paz y seguridad internacionales; y c) las distintas opciones estratégicas a disposición del resto de los países frente a Estados Unidos. Sobre este último aspecto, los autores se han referido fundamentalmente a los países de mayor poder relativo y a los que perciben como fuentes de mayor amenaza a la seguridad estadounidense. Así, América Latina ha merecido una atención muy menor, dado que ningún país latinoamericano cuenta con suficientes atributos de poder para convertirse en el futuro previsible en una gran potencia ni la región presenta un nivel de amenaza comparable al de otras áreas del mundo<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, dentro y fuera de Estados Unidos han aparecido numerosos trabajos que recogen los debates en curso sobre las grandes estrategias de países como China, Japón, India y Rusia, así como la Unión Europea en su conjunto, tanto en el plano mundial como en lo que respecta a las opciones estratégicas de estas naciones frente a Estados Unidos<sup>3</sup>. En menor escala, también se han producido interesantes trabajos que se ocupan del mismo tema en países o regiones no centrales. Por el contrario, es poco lo que se ha escrito en esta clave en o sobre América Latina<sup>4</sup>. Sin embargo, no han faltado trabajos sobre política exterior de carácter tanto empírico como normativo que reflexionan sobre los modos más convenientes de vinculación con Estados Unidos<sup>5</sup>. En la práctica, el fin de la bipolaridad pareció sepultar muchas de las opciones estratégicas a las que había apelado América Latina durante los años de la Guerra Fría (protección extra-hemisférica, unidad colectiva, revolución social y tercermundismo)<sup>6</sup> y, con más o menos fortuna, todos los países latinoamericanos se acercaron a Washington con la excepción de Cuba. Algunos como el México de Salinas de Gortari y la Argentina de Menem se dispusieron sin vueltas a “unirse al Norte”<sup>7</sup>. Otros, como el Brasil de Cardoso, procuraron resguardar espacios de autonomía nacional al tiempo que construían nuevas formas de vinculación con el vencedor de la Guerra Fría.

En resumen, la década de los noventa fue la etapa del acomodamiento en bloque, y en distintos grados, a Washington. El *enlargement* de la democracia y el mercado tuvo amplia aceptación en América Latina bajo la forma de la extensión de los acuerdos de libre comercio y de la democracia liberal. A finales de esa década, cambios profundos en la política venezolana mostraron la voluntad de su nuevo líder, Hugo Chávez, de resucitar

una estrategia de oposición a Estados Unidos. Al mismo tiempo, sin tanta estridencia, otros países ampliaron sus espacios de resistencia a las preferencias estadounidenses, combinando distintas formas de acomodamiento y de oposición<sup>8</sup> que han puesto en evidencia una diversidad regional en gran medida oculta en los años noventa por la liviandad que acompañó a nuestra versión local del “fin de la historia” y por la cautela natural que impone a las periferias todo fin de un ciclo histórico.

El presente trabajo consta de cinco secciones. En la primera, establecemos los supuestos básicos que ordenan nuestras reflexiones y señalamos las principales tendencias que determinarán, a nuestro juicio, el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante los próximos diez años. En la segunda, señalamos en primer término los factores que han influido en la pérdida de gravitación relativa de América Latina en el escenario mundial, una situación que, en nuestra opinión, convoca a un reformulación de los vínculos estratégicos de la región, tanto entre los países que la componen como con Estados Unidos. Esta sección concluye con una breve referencia a los aportes latinoamericanos a la paz y seguridad internacionales que constituyen una de las condiciones de posibilidad de las opciones estratégicas que proponemos. En la tercera sección procuramos identificar los componentes básicos de los cinco modelos de política exterior que han seguido los países latinoamericanos *vis à vis* Estados Unidos a partir del fin de la Guerra Fría: el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento. A todos ellos, y a pesar de sus profundas diferencias, subyace la lógica propia de las relaciones asimétricas. En el caso de América Latina, esta lógica ha dado lugar históricamente a cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de autonomía, la superación del subdesarrollo, la diversificación de las relaciones exteriores y la restricción del poder estadounidense. En la cuarta sección analizamos tres opciones estratégicas para América Latina, de naturaleza pacífica y complementaria, que incluyen distintas formas tanto de resistencia como de estrecha colaboración con Washington. Por último, presentamos una breve sección de conclusiones en la cual nos referimos al contexto que ofrece condiciones de realización a las tres opciones estratégicas.

Nuestra construcción de los cinco modelos mencionados tiene particularmente en cuenta un conjunto de factores permanentes, durables y contingentes, que condicionan la definición de los vínculos de los países de la región con Estados Unidos. Los factores permanentes son el tamaño del país y su situación geográfica. Los durables son el poder relativo, la producción de un determinado bien o posesión de un recurso natural, la identidad internacional del país, el grado de concentración/diversificación de las relaciones exteriores y la densidad de los vínculos con Estados Unidos, tanto entre actores estatales como privados. Por último, los factores contingentes incluyen aspectos tales como la significación estratégica de un país para Estados Unidos en una etapa o coyuntura determinada (por ejemplo, Chile bajo el Gobierno de Salvador Allende en los años setenta, Grenada en los ochenta y Colombia por la cuestión de las drogas y el terrorismo desde la

década de los noventa); o la orientación de la política exterior (ligada a cambios de tipo de régimen o de Gobierno, al modelo económico imperante, etc.), tanto la de Estados Unidos como la de los países latinoamericanos.

## SUPUESTOS BÁSICOS Y PRINCIPALES TENDENCIAS

Nuestro análisis de las relaciones de los países de América Latina con Estados Unidos y, en particular, de las opciones estratégicas de la región frente a Washington (nuestra principal preocupación aquí), se ordena a partir de un conjunto de tendencias/supuestos que seguidamente mencionamos:

1. Que en el horizonte de los próximos diez años la condición de unipolaridad estratégico-militar habrá de preservarse. No se nos escapa que la futura posición de poder de Estados Unidos y de cualquier otro país no puede predecirse. En sustancial medida, ella es producto de las buenas o malas políticas que se adopten. Sin embargo, la práctica internacional nos enseña dos cosas irrefutables: que la posición de poder excepcional de Estados Unidos no durará indefinidamente y que ésta no ha cambiado la dinámica fundamental de las relaciones internacionales, esto es, que otros estados procuren compensar y restringir el poder del más grande. Si bien esta dinámica se ha acelerado a partir de la guerra en Irak (una mala política de Estados Unidos), es improbable que en los próximos diez años se configure una constelación de poder multipolar en el sistema internacional. Es preciso distinguir los procesos y conductas estatales en curso que apuntan a esa reconfiguración de su resultado efectivo (un mundo formado por dos o más grandes potencias con poderes semejantes)<sup>9</sup>. Los grandes poderes emergentes, en particular China, necesitarán al menos más de diez años para plantarse como competidores globales de Estados Unidos. Más aún, las principales autoridades y analistas chinos asumen que su país podrá transformarse en un poder de alcance extraregional justo a mitad del presente siglo.
2. Que la estrategia de primacía adoptada por Estados Unidos persistirá como piedra angular de sus políticas exterior y de defensa, aunque es probable que en ciertos temas o áreas del mundo se añadan a la misma componentes propios de las estrategias de compromiso selectivo y, acaso, de seguridad cooperativa. A pesar de los fracasos de las políticas militarizadas e intervencionistas de la Administración Bush, es improbable que Washington se vuelque hacia una gran estrategia de neoislacionismo. La progresiva implantación de la estrategia de primacía a partir del fin de la Guerra Fría se produjo mediante sucesivos ajustes estratégicos que le fueron dando forma y amplián-

dola, tanto en términos de instrumentos como de objetivos. En efecto, esta estrategia fue esbozada en el último tramo de la presidencia de George Bush, aunque no pudo llevarse a cabo por falta de acuerdo interno y de condiciones externas favorables. La estrategia promovida por Bill Clinton de “engagement plus enlargement” adoptó crecientemente componentes y prácticas propias de la primacía, si bien de manera ambigua<sup>10</sup>. Los atentados del 11-S posibilitaron poner fin a esa ambigüedad: George W. Bush reafirmó el aspecto central que define a la primacía –evitar el surgimiento de un competidor global al predominio estadounidense– y le adicionó los conceptos de *rollback* de los *estados canallas* y de cambio de régimen, así como también el uso preventivo de la fuerza para frenar diversas amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. Con ello, no hizo más que responder a inclinaciones estratégicas favorables a la primacía que entonces predominaban en ambos partidos estadounidenses. Es improbable que los reveses en Afganistán e Irak y la magnitud de la crisis financiera en Estados Unidos deriven en un cambio de estrategia<sup>11</sup>. La unipolaridad estratégico-militar que la posibilita irá acompañada por la voluntad de preservarla. No hay signos de modificaciones sustantivas en la naturaleza y nivel del gasto en materia de defensa, ni en el despliegue militar en el exterior<sup>12</sup>. Además, las políticas desarrolladas en nombre de la primacía tienen una dinámica propia que será difícil revertir. Sí es muy probable que el “cambio de régimen” y la “acción preventiva” se subordinen al núcleo duro de toda gran estrategia de primacía: evitar que surja un competidor global de igual talla al poder de Estados Unidos; y asegurar un músculo militar suficiente para superar contingencias críticas simultáneas.

3. Que la crisis, y aun parálisis, de los organismos internacionales y de la práctica multilateral habrá de prolongarse. Estados Unidos, en parte responsable por esta situación, no renunciará al unilateralismo en cuestiones de seguridad internacional y combinará unilateralismo y distintas formas de multilateralismo en otros temas de su agenda internacional. Durante todos los años de la Guerra Fría, Estados Unidos apeló a las prácticas unilaterales, incluso en las relaciones con sus propios aliados europeos y con Japón<sup>13</sup>. El fin de la bipolaridad y, más adelante, los atentados terroristas del 11-S reforzaron el unilateralismo estadounidense y dieron pie para una mayor discrecionalidad en el uso del poder. Es muy probable que el Gobierno de Barack Obama, por convicción y necesidad, dé un mayor peso a los organismos internacionales y se muestre más dispuesto a respetar el derecho internacional. En este contexto, y a pesar de la crisis y parálisis apuntadas, los organismos internacionales y el multilateralismo continuarán siendo medios fundamentales tanto para restringir el poder de Estados Unidos como para desarrollar nuevas estrategias de cooperación con este país. También lo serán para privar de legitimidad a las acciones estadounidenses que violen las normas internacionales.

4. Que Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más importante para todos y cada uno de los países de América Latina, aunque su importancia relativa variará

significativamente. La geografía será, como en el pasado, el factor fundamental en la determinación de la relevancia de Estados Unidos para los países o subregiones de América Latina. Estamos todos en el mismo continente pero con relaciones muy distintas de vecindad<sup>14</sup>.

5. Que América Latina no es ni será una prioridad para la política exterior de Estados Unidos<sup>15</sup>. Sin embargo, las relaciones entre ambas partes han sido intensas y densas desde fines del siglo XIX. En los próximos años, las relaciones entre Estados Unidos y países y subáreas de América Latina se incrementarán en distintos niveles de importancia relativa. A pesar de que la región ha sido objetiva y fundamentalmente segura para Estados Unidos, siempre fue percibida en Washington como un área de amenazas difusas a las que se respondió de manera simplista y en clave de aliados o enemigos. Esta dinámica dio por resultado la exacerbación de tensiones al tiempo que obstruyó la formación de un sistema interamericano sólido (Shoultz, 1987). Por cierto, el Gobierno de George W. Bush no escapó a esta tendencia histórica, más bien, la agudizó<sup>16</sup>. La preservación de esta forma peculiar de aproximación a América Latina será una fuente de percepciones equivocadas y de nuevas desinteligenacias y conflictos.

En este marco decimos:

I. Que el abordaje de las opciones estratégicas a disposición de los países latinoamericanos debe superar las dicotomías tradicionales que han dominado la reflexión sobre el tema en América Latina respecto a los vínculos con Estados Unidos: alineamiento versus confrontación o plegamiento versus equilibrio. Ambos extremos han sido entendidos por lo general como pura oposición o puro seguimiento a los intereses estratégicos, políticos y económicos de Washington en el mundo. Esta aproximación, además de limitada, es incorrecta, dado que ningún país hace puro alineamiento o pura oposición.

II. Que Estados Unidos encuentra más restricciones al uso de sus instrumentos de poder en América Latina que durante los años de la Guerra Fría, en especial los recursos de poder militar. Por factores endógenos ligados al proceso de democratización, pero también en parte por las políticas promovidas por Washington en la región para extender y defender la democracia, hay menor propensión a ejecutar y mucho menos a convalidar los golpes de Estado, como así también a adherirse a prácticas que violan el derecho internacional o a seguir las prescripciones estadounidenses. Además, hay menos tolerancia a las intervenciones militares directas o por delegación<sup>17</sup>. Asimismo, hay más actores sociales estadounidenses movilizados con fuertes lazos políticos, económicos y culturales en la región capaces de limitar o influir en las políticas de Washington hacia América Latina. Por último, Estados Unidos encuentra mayores dificultades para imponer su agenda económica y de seguridad.

III. Que, a pesar de la diversidad de América Latina, existe un conjunto de factores positivos y negativos que reclaman o posibilitan la realización de tres opciones estratégicas que cabrían para la mayoría de los países latinoamericanos. Llamamos a estas opciones: el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva. Las tres se inscriben en la lógica de las relaciones asimétricas y apuntan fundamentalmente a abrir nuevos espacios de cooperación en el hemisferio, a aumentar los márgenes de autonomía nacional de los países que las practican, a responder a intereses y aversiones comunes y a restringir el poder de Estados Unidos<sup>18</sup>.

## AMÉRICA LATINA: LAS DOS CARAS DE LA REGIÓN

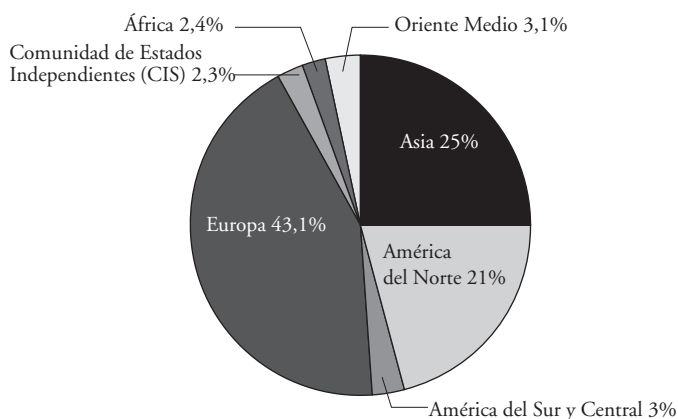
Desde hace ya varias décadas, la literatura sobre relaciones internacionales referida a América Latina destaca su pérdida de gravitación en el escenario mundial<sup>19</sup>. En general, este juicio ha sido acogido fuera y dentro de la región sin beneficio de inventario y se sustenta fundamentalmente en la baja relevancia estratégica del área para los principales países del mundo, en la disminución relativa de su participación en la economía mundial, en su creciente fragmentación y en los numerosos y varios problemas que afectan a la mayoría de los países latinoamericanos, un aspecto que despierta razonables dudas sobre la estabilidad política y el desarrollo económico futuros de América Latina. El argumento de la baja relevancia estratégica se construye principalmente desde fuera de la región y se apoya esencialmente en el hecho de que América Latina afecta marginalmente a la seguridad mundial, una situación que se ha acrecentado tras los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Desde esta óptica política que expresa la mirada, las prioridades e intereses de los otros, el nivel de relevancia estratégica de América Latina depende fundamentalmente, al igual que en los años de la Guerra Fría, de las así llamadas cuestiones de “agenda negativa”, tanto globales como propias del área. De este modo, la atención recibida desde el exterior, en especial la de Washington, guarda una relación directamente proporcional a los vínculos que pudieran darse entre fenómenos que ocurren en la región y los temas que integran su agenda de seguridad global, a procesos específicos que influyen en la estabilidad regional o a proyectos políticos opuestos a los intereses y valores de Estados Unidos promovidos por determinados gobiernos.

La disminución de la participación relativa latinoamericana en el producto mundial bruto y en los flujos de comercio internacionales suele anotarse como otro factor que determina la pérdida de relevancia estratégica de América Latina para el mundo. El porcentaje del producto interior bruto de la región en el producto global medido a precios corrientes descendió del 6,80% en 1980 al 3,90% en 2007, mientras que el de la subregión que el



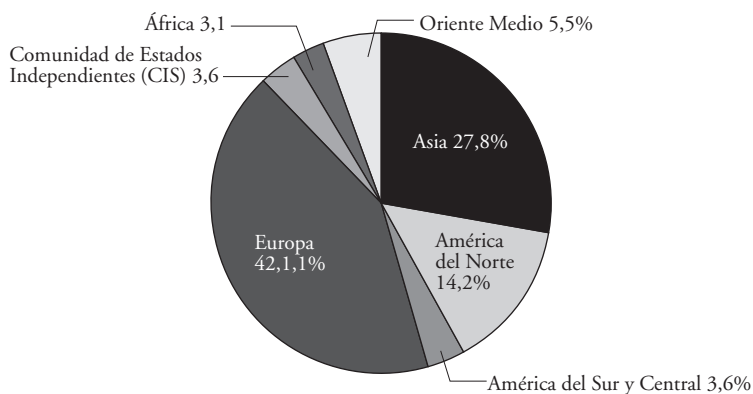
Fondo Monetario Internacional denomina “developing Asia” fue de 20% (esta cifra incluye a China y la India)<sup>20</sup>. En materia de comercio, América Latina, incluyendo a los países del Caribe, participó en 2006 con apenas un 3,6% de las exportaciones y un 3% de las importaciones totales de mercancías por regiones (véanse gráficos 1 y 2)<sup>21</sup>. Esta cifra muestra una disminución importante si se la compara con la de otros períodos; hacia fines de la década de los años cincuenta el valor de las exportaciones latinoamericanas, en relación con el de las exportaciones mundiales, fue del 11,5 %, un porcentaje que descendería al 5,9 % a mediados de la década de los sesenta (Ferrer, 1968), a un promedio cercano al 3% en los años noventa y a 2,7% en el período 2000- 2006<sup>22</sup>.

Gráfico 1. Participación en las importaciones de mercancías en 2006 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la OMC

Gráfico 2. Participación en las exportaciones mundiales de mercancías en 2006 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la OMC

La creciente fragmentación regional es otro aspecto frecuentemente destacado para dar cuenta de la disminución relativa de la posición internacional de América Latina. En la década de los setenta, los expertos en las relaciones internacionales de la región ya habían advertido una brecha importante entre la América Latina del Norte (México, América Central y el Caribe) y la América Latina del Sur<sup>23</sup>. La densidad de los vínculos con Estados Unidos y el grado de diversificación de sus relaciones externas eran los principales criterios utilizados para dar cuenta de la división que se observaban entre las dos subregiones. Desde entonces, y especialmente después de los atentados terroristas del 11-S, esta brecha no sólo se ha profundizado sino que, para numerosos analistas, también se ha trasladado al sur del hemisferio para englobar a Colombia e incluso a Venezuela<sup>24</sup>.

A su vez, en América del Sur es posible trazar al menos otras tres líneas de fractura. La primera, de naturaleza político-institucional, separa la región andina del Cono Sur. En los Andes predomina la inestabilidad política, los grados de polarización social son altos, la conflictividad es ascendente y las crisis internas de distinto tipo parecen demandar la ingerencia de actores externos. En el extremo sur del continente los niveles de tensión sociopolítica son menores, la estabilidad se ha preservado y la democracia avanza gradualmente. Una segunda distinción de tipo económico-comercial muestra un contraste entre la Sudamérica del Pacífico y la Sudamérica del Atlántico. Los países que miran al Pacífico –Colombia, Perú y Chile– giran cada vez más hacia Estados Unidos. Tres países del Atlántico –Venezuela, Brasil y Argentina– han pretendido mermar el ritmo de concreción de una eventual Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y proyectar una estrategia económica más diversificada y con fuerte participación del Estado. Ecuador y Uruguay, a cada lado de los dos océanos, parecen reorientar su perfil: Quito distanciándose relativamente (¿y coyunturalmente?) de Washington; Montevideo acercándose lentamente a Estados Unidos. Una tercera división en la región tiene que ver con el ámbito militar. En este caso lo que ha existido hasta ahora es una separación entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y el resto de Sudamérica. Estas cuatro naciones han vivido experiencias traumáticas en materia de derechos humanos y quieren preservar una división precisa entre defensa externa y seguridad interna. Otros países sudamericanos siguen políticas bastante diferentes: por ejemplo, Colombia y Venezuela, por igual, alientan un rol preponderante de los militares en la vida institucional del país.

Por cierto, la política de primacía impulsada por el Gobierno de George W. Bush, con particular vigor después del 11-S, fue un factor adicional de desunión regional, tal como lo demuestra la posición que los países latinoamericanos adoptaron frente a la “guerra preventiva” decretada por Estados Unidos contra Irak. El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana apoyaron la intervención militar y aportaron 380, 370, 115 y 302 efectivos respectivamente. Costa Rica y Panamá expresaron su apoyo en nombre de la lucha contra el terrorismo pero se negaron a integrar “the coalition of the willing”<sup>25</sup>. Colombia respaldó enfáticamente la operación en Irak, aunque se abstuvo de enviar tropas<sup>26</sup>. El resto

de los países se opusieron a esta acción por tres motivos principales: la defensa de las instituciones internacionales y el multilateralismo, el respeto al principio de no intervención y el rechazo de la opinión pública al uso de la fuerza contra Irak. Esta última posición, sin embargo, no dio lugar a una concertación política capaz de traducirse en una acción colectiva duradera y operante, pese a que fue compartida por los países de mayor peso relativo de América Latina.

Por último, un conjunto de temas negativos que, en mayor o menor grado, atraviesan casi todo el área constituye el tercer factor al que se acude con frecuencia para revelar no sólo la pérdida de gravitación de América Latina en la sociedad internacional, sino también las serias dificultades que tiene la región para superar su condición de subdesarrollada y, en definitiva, cambiar su largo derrotero de inestabilidad política, debilidad institucional, corrupción, pobreza y desigualdad social. Estos fenómenos proyectan una larga sombra de dudas sobre la gobernabilidad democrática de varios países latinoamericanos y sobre su capacidad para resolver endógenamente los conflictos políticos y sociales internos.

En suma, la baja relevancia estratégica de América Latina para el resto del mundo, la disminución de su participación relativa en la economía mundial, su creciente fragmentación y su condición de periferia problemática llevan a la conclusión de que la región es más una geografía que una idea capaz de sustentar un proyecto político colectivo con alguna posibilidad de realización. Así, hoy se discute dentro y fuera de la región si el mismo concepto de América Latina tiene alguna utilidad práctica para referirse a un conjunto de países que serían crecientemente diversos y estarían en buena medida cada vez más distantes. Seguramente, los elementos hasta aquí señalados se asientan en una incuestionable base empírica. No obstante, y también fundados en evidencia empírica, sostenemos que América Latina tiene credenciales y atributos para desempeñar un papel significativo en materia de paz, seguridad, y cooperación internacionales. Más específicamente, para contribuir a la creación de reglas de coexistencia y de cooperación interestatales, a la restricción de la violencia y a la promoción y defensa del multilateralismo.

En este caso, ponemos el énfasis en cinco aspectos: a) la menor exposición relativa de América Latina a los principales conflictos y focos de tensión mundiales de esta primera parte del siglo XXI en relación con otras regiones del mundo; b) la ausencia de amenazas críticas en la región a la seguridad mundial (proliferación nuclear, armas de destrucción masiva y terrorismo transnacional de alcance global); c) la existencia de un conjunto de factores históricos, geográficos, y culturales que harían de América Latina un área singular de la sociedad internacional<sup>27</sup>; d) los avances en la mayoría de los países de América Latina, aunque todavía frágiles, en el campo de la democracia; y e) el activo latinoamericano en materia de creación de doctrina, ratificación y observancia de acuerdos internacionales y contribución al mantenimiento de la paz y seguridad regionales.

a) *Acción colectiva y ausencia de guerra.* El aporte de América Latina a la paz y seguridad regionales se expresó en dos ámbitos distintos, estrechamente relacionados: la acción

colectiva para solucionar conflictos inter e intraestatales y la ausencia relativa de guerras interestatales. En primer lugar, el mecanismo de mediación cobró vigor a partir de las primeras décadas del siglo XX y se puso en práctica sin ninguna clase de límites geográficos. De este modo, los gobiernos sudamericanos no sólo mediaron en América del Sur, sino que lo hicieron en América Central, así como los gobiernos mesoamericanos estuvieron presentes en la actividad mediadora en Sudamérica<sup>28</sup>. Al mismo tiempo, se desarrollaron otras formas de acción colectiva, formales e informales, para encontrar soluciones políticas y diplomáticas a los conflictos en una determinada subregión y restringir el poder y la influencia de Estados Unidos en América Latina, tal es el caso del Grupo de Contadora<sup>29</sup>. Cabe apuntar también la puesta en marcha de iniciativas nuevas, aún incipientes, pero que dan muestra de la disposición del área para hacer frente a situaciones críticas. Por un lado, las acciones que procuran ayudar a resolver conflictos de orden doméstico y a mantener la estabilidad de determinados países. Por ejemplo, la acción desplegada por el Grupo de Amigos del Proceso de Paz en Guatemala a favor de la reconciliación nacional (1993-1996)<sup>30</sup>; el papel desempeñado por el Mercosur para resolver la crisis política en Paraguay que amenazó seriamente la continuidad democrática en ese país (1996); la creación del Grupo de Amigos de Venezuela (2002)<sup>31</sup>; y la participación informal argentino-brasileña para facilitar la resolución de la crisis producidas en Bolivia tras la renuncia de los presidentes Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005).

Por otro lado, existe una segunda forma de acción conjunta latinoamericana dirigida a enfrentar crisis producidas en la propia región bajo el paraguas de la ONU, como muestra el caso de Haití donde hoy están presentes fuerzas de la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay (véase cuadro 1).

Cuadro 1: Contribución de tropas a la Operación de Paz en Haití (MINUSTAH)

<b>País</b>	<b>Contingente</b>
Brasil	1.217
Uruguay	1.150
Argentina	566
Chile	510
Bolivia	218
Perú	210
Guatemala	119
Ecuador	67
Paraguay	31
El Salvador	3
Grenada	3
Colombia	2

Fuente: Sitio web de Naciones Unidas ([www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jan08\\_5.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jan08_5.pdf)) 2008.

América Latina tiene una larga historia en materia de aportes de fuerzas a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Esta actividad se inició en 1948 y se ha extendido a África, Asia, Europa y Oriente Medio (véase cuadro 2). La principal novedad que se aprecia en Haití es la voluntad de varios países latinoamericanos de asumir un firme compromiso, sin duda lleno de obstáculos y riesgos, para contribuir a la paz interna en el país más pobre del continente. Además, esta experiencia puede dar lugar a inéditas y hasta hace poco insospechadas formas de integración y colaboración militar entre países que fueron tradicionalmente rivales, particularmente entre Argentina, Brasil y Chile.

Cuadro 2. Participación de América Latina en las operaciones de paz en curso

<b>Año</b>	<b>Lugar</b>	<b>Operación</b>	<b>Contribuyentes América Latina</b>
1948	Oriente Medio	ONUVT	Argentina, Chile
1949	India y Pakistán	UNMOGIP	Chile, Uruguay
1964	Chipre	UNFICYP	Argentina, El Salvador
1978	Líbano	UNIFIL	Guatemala
1991	Sáhara Occidental	MINURSO	Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, Uruguay
1993	Georgia	UNOMIG	Uruguay
1999	Sierra Leona	UNAMSIL	Bolivia, Uruguay
1999	Congo	MONUC	Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay
1999	Kosovo	UNMIK	Argentina, Brasil, Chile
2000	Etiopía y Eritrea	MINUEE	Bolivia, Brasil, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay
2002	Timor Oriental	UNMISSET	Argentina, Bolivia, Brasil
2002	Afganistán	UNAMA	Bolivia, Paraguay, Uruguay
2003	Liberia	UNMIL	Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Jamaica, Paraguay, Perú, Uruguay
2004	Costa de Marfil	ONUCI	Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, Uruguay
2004	Haití	MINUSTAH	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay
2004	Burundi	ONUB	Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay
2005	Sudan	UNMIS	Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Paraguay, Perú, Uruguay
2006	Timor Oriental	UNMIT	Brasil, El Salvador, Jamaica, Uruguay
2007	Sudan (Darfur)	UNAMID	Bolivia, Jamaica, Uruguay
2007	Nepal	UNMIN	Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay

Fuente: Sitio web de Naciones Unidas ([www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jan08\\_5.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2008/jan08_5.pdf)), 2008.

Finalmente, la “larga paz interestatal latinoamericana” completa la lista de aspectos positivos que ofrece América Latina a la sociedad internacional. En efecto, y en cualquier comparación de largo plazo, el índice de enfrentamientos bélicos ha sido sustancialmente

menor al de otras regiones del mundo. Desde la última guerra del siglo XIX, que enfrentó a Chile contra Bolivia y Perú (Guerra del Pacífico, 1879-1883), no estalló ninguna guerra en América del Sur hasta la década de 1930, cuando se enfrentaron Bolivia y Paraguay (Guerra del Chaco, 1932-1935). A partir de entonces, sólo hubo tres guerras en Sudamérica<sup>32</sup>. Por su parte, América Central experimentó más conflictos armados durante el siglo XIX, aunque de menor intensidad. En el siglo XX, la guerra más importante tuvo lugar entre El Salvador y Honduras (Guerra del Fútbol, 1969).

Los datos publicados por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) en su Anuario 2008 muestran que en las Américas<sup>33</sup>, con excepción de la comunidad pluralista de seguridad que es Europa<sup>34</sup>, fue la zona más pacífica del planeta en el período 1990-2006 (véase cuadro 3). El único conflicto armado “activo” en la región es el de Colombia y es de naturaleza interna<sup>35</sup>. Por su parte, la persistencia de diferendos territoriales militarizados no tiende a escalar al estatus de guerra. En el período 1990-2006, el único caso que alcanzó este nivel fue el enfrentamiento bélico entre Ecuador y Perú en el año 1995 (véase cuadro 4).

Cuadro 3. Distribución regional de los principales conflictos armados, 1990-2007

	África	Américas	Asia	Europa	Oriente Medio	Total
1990	9	5	12	0	4	30
1991	10	4	10	1	6	31
1992	6	3	11	2	5	27
1993	6	3	10	4	6	29
1994	7	3	9	4	6	29
1995	6	3	10	2	6	27
1996	4	3	9	1	6	23
1997	5	2	8	0	4	19
1998	11	2	8	1	4	26
1999	11	2	7	2	3	25
2000	9	2	7	1	4	23
2001	8	3	7	1	3	22
2002	7	3	7	1	2	20
2003	6	3	7	1	3	20
2004	6	3	6	1	3	19
2005	6	3	6	1	3	19
2006	3	3	7	1	3	17
2007	1	3	6	1	3	17

Fuente: *SIPRI Yearbook 2008*, Oxford University Press, 2007

Cuadro 4. Disputas interestatales que implican a países de América Latina y el Caribe, 2007

<b>Países</b>	<b>Causas de la disputa</b>
<i>Principales disputas</i>	
Belice-Guatemala	Delimitación fronteriza
Bolivia-Chile	Disputa territorial sobre la salida al océano Pacífico; exportación de hidrocarburos bolivianos
Colombia-Nicaragua	Disputa fronteriza sobre las islas San Andrés y Providencia
Colombia-Venezuela	34 disputas sobre delimitaciones fronterizas; migración; guerrillas; contrabando; tráfico de drogas
Costa Rica- Nicaragua	Delimitación fronteriza; migración
República Dominicana- Haití	Delimitación fronteriza; migración
El Salvador-Honduras	Migración; Decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre delimitación fronteriza
El Salvador-Honduras-Nicaragua	Delimitación marítima en el Golfo de Fonseca; explotación de recursos pesqueros
Honduras-Nicaragua	Delimitación marítima en el mar Caribe; migración
Trinidad y Tobago-Venezuela	Límite marítimo; recursos naturales.
<i>Disputas activas menores</i>	
Chile-Perú	Implementación del Tratado de Lima de 1929
Guyana-Surinam	Área reclamada en Guyana entre los ríos Nuevo (Courantyne Superior) y Courantyne / Koetari (todos cabeceras del Courantyne)
<i>Disputas latentes</i>	
Argentina-Australia-Chile-Francia-Nueva Zelanda-Noruega-Reino Unido	Reclamos sobre la soberanía de áreas de la Antártida
Argentina-Reino Unido	Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur
Cuba-Estados Unidos	Bahía de Guantánamo
Guyana-Venezuela	Venezuela reclama el 40% del territorio de Guyana
Guayana Francesa-Surinam	Surinam reclama el área ubicada entre los ríos Litani y Marouini, ambos cabecera del río Lawa
Haití-Estados Unidos	Isla Navassa

Fuente: SIPRI *Yearbook 2007*, Oxford University Press, 2007

Finalmente, América Latina tiene el gasto medido de defensa más bajo del planeta en porcentaje del PIB (1,30%) y el segundo más bajo si se toman cifras absolutas de gasto militar en miles de millones de dólares (34,74). Esta cifra equivale al 3% del total destinado a gasto militar en el mundo (véanse cuadros 5 y 6 y gráfico 3).

Cuadro 5. Gasto en defensa en porcentaje del PIB durante el año 2007

Región	Gasto militar
Oriente Medio y África del Norte	5,26
Asia y Australasia	1,95
África Subsahariana	1,51
América del Norte	2,61
Europa (incluyendo Rusia)	2,34
América Latina	1,30

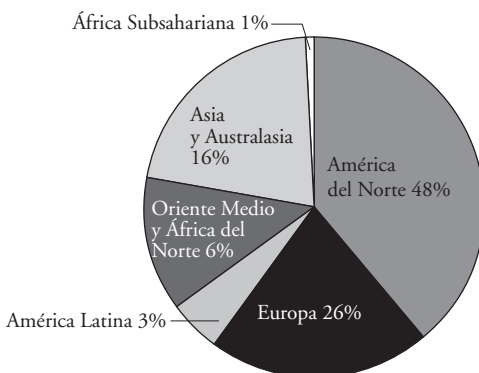
Fuente: Elaboración propia en base estadísticas del *The Military Balance 2008*, International Center for Strategic Studies (ICSS), Routledge, London, 2008.

Cuadro 6. Gasto total en defensa (miles de millones de dólares)

Región	Gasto
América del Norte	555,84
Europa (incluyendo Rusia)	301,08
Asia y Australasia	185,28
Oriente Medio y África del Norte	69,48
América Latina	34,74
África Subsahariana	11,58
<b>Total</b>	<b>1.158</b>

Fuente: Elaboración propia en base estadísticas del *SIPRI Yearbook 2007*.

Gráfico 3. Gasto en defensa durante 2006 (porcentajes sobre un total de 1.158 miles de millones de dólares)

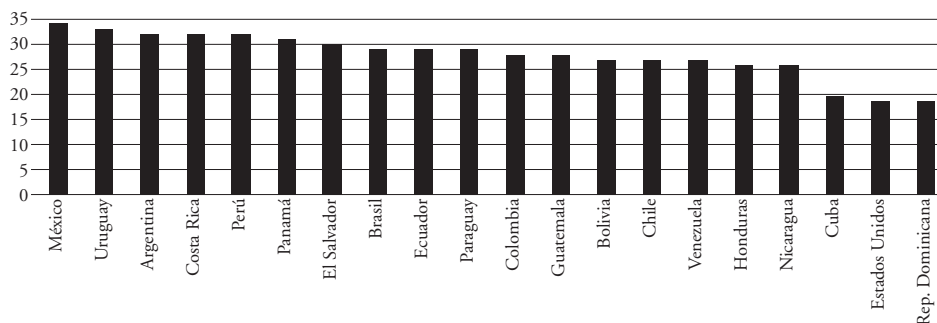


Fuente: *SIPRI Yearbook*, Oxford University Press, Oxford, 2007.



b) *Ratificación de tratados y creación de regímenes internacionales.* América Latina ha procurado imponer límites a la violencia interestatal y promover la cooperación internacional a través del multilateralismo. Esta labor y objetivo a la vez tiene en gran medida que ver con su posición relativa de poder como área periférica del orden internacional, pero también con una identidad de naturaleza grociana que se ha ido fortaleciendo a lo largo de los años<sup>36</sup>. Actualmente, esta antigua tradición se pone de manifiesto en el alto índice de ratificación de tratados que muestra América Latina. Si se toman a título de ejemplo los acuerdos internacionales que fueron objeto de particular atención en septiembre de 2008 durante las sesiones de las 62 Asamblea General de las Naciones Unidas, puede observarse que el índice latinoamericano de aprobación de esos tratados alcanza el 70,3% contra el 41,8% de Estados Unidos<sup>37</sup> (véase gráfico 4 y cuadro 7).

Gráfico 4. Cantidad de tratados internacionales ratificados



Fuente: Elaboración propia según la información contenida en *Multilateral Treaty Framework, Publication Focus 2007: Towards Universal Participation and Implementation. A Comprehensive Legal Framework for Peace, Development and Human Rights*. Naciones Unidas, septiembre 2007.

Cuadro 7. Índice de ratificación de tratados internacionales

Nº	País	Aprobación	Nº	País	Aprobación
1	México	76,74%	11	Colombia	62,79%
2	Argentina	72,09%	12	Guatemala	62,79%
3	Costa Rica	72,09%	13	Bolivia	60,47%
4	Perú	72,09%	14	Chile	60,47%
5	Uruguay	72,09%	15	Nicaragua	60,47%
6	Panamá	69,77%	16	Honduras	58,14%
7	El Salvador	67,44%	17	Venezuela	58,14%
8	Brasil	65,12%	18	Cuba	44,19%
9	Ecuador	65,12%	19	Estados Unidos	41,86%
10	Paraguay	65,12%	20	República Dominicana	41,86%

Fuente: Elaboración propia según la información contenida en *Multilateral Treaty Framework, Publication Focus 2007: Towards Universal Participation and Implementation. A Comprehensive Legal Framework for Peace, Development and Human Rights*. Naciones Unidas, septiembre 2007.

En los ámbitos interamericano y regional, América Latina también ha forjado numerosos acuerdos y regímenes internacionales para hallar soluciones pacíficas a las controversias que pudieran surgir entre los estados latinoamericanos y promover la paz y la cooperación interestatales<sup>38</sup>. Estos objetivos estuvieron ya presentes en el Congreso de Panamá de 1826 y se mantienen hasta la actualidad. Desde el fin de la Guerra Fría, los países latinoamericanos firmaron numerosos acuerdos y adoptaron por consenso más de cien resoluciones sobre no proliferación de armas de destrucción masiva, control de armamentos, medidas de confianza recíprocas y en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

c) *Creación de Doctrina*. En la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, cuando América Latina aún sufría y temía con fundados motivos las intervenciones armadas extranjeras en su territorio, la región hizo dos contribuciones doctrinarias al derecho internacional público ampliamente reconocidas: las Doctrinas Calvo (1868) y Drago (1902)<sup>39</sup>. La primera doctrina sostuvo que los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales y que, en caso de pleitos o reclamaciones, tienen la obligación de acabar todos los recursos legales ante los tribunales locales sin pedir la protección o intervención diplomática de su país de origen<sup>40</sup>. Más adelante, y en ocasión del bloqueo de puertos venezolanos por parte de fuerzas alemanas, italianas y británicas, el canciller argentino Luis María Drago envió una nota a su embajador en Washington, el 29 de diciembre de 1902, que sentó las bases de lo que luego se conocería como la Doctrina Drago. En este escrito se afirmaba que la deuda de un Estado no puede ser argumento para justificar la agresión militar extranjera ni la ocupación de su territorio (Silva, 1946: 493-496).

Por último, cabe citar la nota escrita por Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores de México durante el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, que dio lugar a la así llamada Doctrina Estrada (1930). Ella sostenía que México no emite juicio, ni favorable ni negativo, sobre los gobiernos o cambios de gobierno de otras naciones “porque considera que ésta es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros” (Estrada, 1988). Estas tres doctrinas, que fueron reacciones latinoamericanas a amenazas externas, son una muestra extraordinaria de lo que hoy llamaríamos el uso del *soft power* por parte de los países débiles. A la fuerza de los grandes poderes se opuso con inteligencia el poder de las ideas propias y de las instituciones internacionales para resguardar la igualdad jurídica de los estados y su soberanía externa<sup>41</sup>.

En suma, América Latina tiene un récord histórico en materia de paz, seguridad y cooperación interestatales con el que pueden competir pocas regiones del mundo. Pasa con holgura la prueba de la existencia de una sociedad de estados: ha establecido numerosas reglas e instituciones, suele obedecerlas en alto grado y tiene un gran interés en preservarlas. Y, lo que es más importante, esta conducta extendida y reiterada no resulta de simples cálculos pragmáticos y egoístas; hay en este proceso un trasfondo histórico, cultural y sociológico común, que es un factor indispensable para la construcción de lazos societarios fuertes entre un conjunto de estados. Dos trabajos importantes sobre las causas de la paz interestatal latinoamericana y sobre la tradición regional en materia de mediación y resolución de conflictos concluyen que este trasfondo es uno de los factores principales que explica la construcción de un arraigado “consenso normativo” para la solución pacífica de las controversias internacionales en lugar del uso de la fuerza<sup>42</sup>.

A esta base histórica, cultural y sociológica común se agrega un conjunto de variables de este tiempo que pueden llegar a tener un efecto positivo en la definición de los intereses, identidades y prácticas futuras de la región en clave de cooperación. A pesar de los tropiezos de los procesos de integración, América Latina se hace más interdependiente y, por ende, aumenta objetivamente el espacio de sus intereses comunes. Del mismo modo, la marcha de la democracia, pese a ser despareja y en algunos casos incierta, es una variable que juega básicamente a favor de la paz interestatal y de la concertación y cooperación regionales. Asimismo, existe un vasto territorio de “aversiones comunes” que afectan la seguridad y el bienestar de todos y generan, en consecuencia, una situación de “interdependencia estratégica” (por ejemplo, la expansión transnacional del crimen organizado). Así, se establece una cadena lógica que vincula la seguridad de cada país con un conjunto variado de problemas que se producen en naciones vecinas e incluso más distantes. Intereses y aversiones comunes sitúan a la región frente a nuevos desafíos estratégicos que requieren formas también nuevas de cooperación, de reducción de la violencia y de restricción del poder. En este contexto, la limitación a la estrategia de primacía atenuada de Estados Unidos será un objetivo compartido por la mayoría de los países latinoamericanos. También lo será la búsqueda de nuevas formas de cooperación con Washington en temas que inciden crecientemente en la seguridad del hemisferio. En la práctica, América Latina ha desplegado desde principios de la década de los noventa hasta el presente distintas formas de acomodamiento y de oposición a Estados Unidos que se resumen en los cinco modelos de política exterior analizados en el apartado siguiente.

## CINCO MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR HACIA ESTADOS UNIDOS

Desde finales de la Guerra Fría, América Latina ha experimentado con cinco modelos de vinculación a Estados Unidos. Todos ellos implican una determinada perspectiva del sistema global, un modo específico de relación con Washington y la asignación de un lugar diferenciado a la propia región en las respectivas políticas exteriores. En algunos casos, determinados países han puesto en práctica más de un modelo. En general, se trata de modelos que reflejan políticas de gobierno, mientras pocas excepciones parecen mostrar la existencia de algún tipo de política de Estado o de “gran estrategia”<sup>43</sup>. Los modelos que identificamos son los siguientes: el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el aislamiento. Todos ellos se expresan a través de un conjunto de premisas y prácticas.

El *acoplamiento* se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional. Procura una participación activa en la creación y el mantenimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de Washington, particularmente en cuestiones sensibles vinculadas a la seguridad global. Apoya de modo distante la integración económica regional siempre y cuando no produzca una disrupción al proceso de constitución de un área de libre comercio hemisférica. En términos políticos y culturales, la relación con los países vecinos es un tanto más relevante, aunque no es objeto de un despliegue diplomático significativo: el norte de la política exterior es Washington. El modelo económico es marcadamente ortodoxo y se ordena, en términos generales, en torno a los lineamientos del así llamado “Consenso de Washington”. Presume que las fuerzas del mercado más que la acción del Estado posibilitan una inserción más dinámica y fructífera del país en el sistema mundial. Además, acepta las reglas fundamentales del orden económico y financiero internacional y confía plenamente en los dividendos continentales de una eventual área de libre comercio hemisférica. En esencia, defiende el *statu quo* del orden global, concibe a Estados Unidos en términos de *aliado* y mantiene una marcada indiferencia frente a la región<sup>44</sup>. Los casos emblemáticos de acoplamiento son los de México (durante el Gobierno de Salinas), Argentina (durante el Gobierno de Menem) y Colombia (durante el Gobierno de Uribe). Los casos más aproximados a este modelo son los de Perú (tanto durante los gobiernos de Fujimori como de Toledo), Bolivia (durante el primer Gobierno concluido y el segundo inconcluso de Sánchez de Losada) y los países de Centroamérica (salvo Belice, Costa Rica y Panamá) y la República Dominicana.

La determinación del Gobierno de Salinas a favor de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, la participación del Gobierno de Menem en la primera guerra del Golfo (1991) y el apoyo del Gobierno de Uribe a la intervención militar de Estados Unidos en Irak en 2003 son ejemplos elocuentes de plegamiento a Washington en

asuntos fundamentales de su agenda internacional. En general, el seguimiento a Estados Unidos es acompañado por una fuerte retórica a favor de esta opción. También incluye cuestiones propias del ámbito interamericano en las que se mira más a Washington que a la región, como si el vecindario resultara incómodo. Dos corolarios se deducen de esta posición: el espíritu de *free-riding* y la baja inclinación para concertar posiciones comunes. Los casos aproximados al modelo de acoplamiento apelaron en diferentes coyunturas a la lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas (Perú, durante el Gobierno de Fujimori), la firma de acuerdos de libre comercio (Perú, durante el Gobierno de Toledo, varios países centroamericanos y República Dominicana), las reformas económicas y la lucha contra el narcotráfico (Bolivia durante el Gobierno de Sánchez de Losada) y la guerra de Irak en 2003 (Honduras, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana) para afirmar su estrecha cercanía a Washington y la plena aceptación de sus políticas en las materias señaladas.

El *acomodamiento* se caracteriza por el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. Promueve un papel activo en la configuración de regímenes internacionales preferentemente en armonía con Washington. Concibe la integración económica regional de acuerdo con parámetros que favorecen los intereses propios sin un compromiso firme a favor de mecanismos colectivos. La diplomacia económica resulta fundamental, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Asigna un lugar destacado a la relación con los vecinos; en parte, para negociar individualmente en mejores condiciones con Estados Unidos. La defensa de principios básicos en el campo internacional e interamericano conduce a desasociarse de Washington en numerosos temas de la agenda internacional y regional. Busca contrarrestar los efectos nocivos del modelo económico doméstico imperante (en términos de desigualdad y desempleo) mediante políticas sociales compensatorias. Promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Washington, la región y el mundo. A su vez, busca una revisión moderada de las instituciones y reglas internacionales en el campo comercial y financiero. En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a Estados Unidos como *amigo* y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región. Los casos emblemáticos son los de Chile y Costa Rica. Los casos más aproximados al modelo son los de México (durante los Gobiernos de Zedillo y Fox), Perú (durante el segundo Gobierno de Alan García), Uruguay, Panamá y episódicamente Ecuador.

La simultaneidad de posturas favorables a la promoción de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y opuestas a acompañar a Washington en su guerra contra Irak en 2003 ha caracterizado las políticas exteriores de Chile y Costa Rica. Este último país, en el marco del Tratado de Libre Comercio firmado entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos (DR-CAFTA, en sus siglas en inglés) y Chile, de manera bilateral, firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, Washington no logró el apoyo de ninguno de estos dos países para invadir Irak: Costa

Rica apeló a su tradición pacifista y no se plegó a la invasión como sí lo hicieron otros vecinos próximos, mientras que Chile expresó su oposición a la misma en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su calidad de miembro no permanente. La capacidad diplomática de maniobrar, interna y externamente, en aguas turbulentas en momentos difíciles, así como la invocación a sus credenciales democráticas y a su apego al derecho internacional, les permitió impedir que un tema clave de la agenda de seguridad contaminara la agenda económica de sus respectivas relaciones con Washington.

Los casos aproximados al modelo de acomodamiento también apelaron al derecho para distanciarse de Estados Unidos. Por ejemplo, México recurrió con éxito durante el Gobierno de Zedillo al Comité Jurídico Interamericano, para que éste conceptuara a la Ley Helms-Burton sobre Cuba de 1996 como una violación al derecho internacional en materia de extraterritorialidad. Asimismo, México se ciñó al derecho internacional durante el Gobierno de Fox para no seguir a Washington en su guerra contra Irak. En otras oportunidades, algunos gobiernos encontraron formas de equilibrio con Estados Unidos entre cuestiones de naturaleza política y económica. Así, Panamá firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos al tiempo que aprobaba la ampliación del Canal de Panamá favoreciendo los intereses de China a través de la empresa Hutchinson-Whampoa. Quito adelantó negociaciones de libre comercio con Washington sin privarse de criticar fuertemente al Plan Colombia y sus efectos negativos para Ecuador. En 2006, Uruguay respaldó a Venezuela en su búsqueda de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, pero firmó, por otro lado, un acuerdo de inversiones con Estados Unidos.

La *oposición limitada* propugna una política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un *poder dual* (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región<sup>45</sup>. El caso emblemático de este modelo es Brasil. Los casos más aproximados son Argentina (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Venezuela (durante la primera parte de la Administración Chávez, entre 1998-2002), Bolivia (Gobierno de Evo Morales) y Ecuador (Gobierno de Rafael Correa).

Brasil, como caso ejemplar de este modelo, presenta una condición única en América Latina: la de ser un país con aspiración de liderazgo regional y proyección extra-hemisférica. Ello le exige distanciarse de Washington para ser reconocido como poder en el área pero también acercársele para que le facilite su ascenso internacional. Así, compite parcialmente con Estados Unidos y, a la vez, necesita su respaldo a las aspiraciones de desempeñar un papel más activo en la política y economía internacionales. Los casos aproximados tienden a oscilar entre un perfil más pragmático (la Argentina de Néstor Kirchner) y más ideológico (Venezuela, bajo el Gobierno de Hugo Chávez entre 1998-2002). Los países incluidos en esta última categoría sufrieron fuertes turbulencias internas que explican en gran parte la reorientación de sus políticas exteriores: el derrumbe del bipartidismo tradicional en Venezuela, el colapso político-económico de la Argentina de 2001-2002, el casi desplome del Estado en Bolivia y las reiteradas crisis institucionales de Ecuador desde los noventa. En todos los casos, el papel de Estados Unidos –sea por desatención o injerencia– fue importante e hizo que los gobiernos emergentes de las crisis buscaran un distanciamiento relativo de Washington en lo inmediato. En los casos aproximados, las fortalezas y debilidades relativas (posesión de algún activo estratégico o una declinación prolongada) contribuyeron significativamente a dar una sustentación de más largo plazo a este modelo.

El *desafío* impulsa políticas de distanciamiento y rechazo a Estados Unidos para contrabalancear su poder, tanto en el terreno mundial como en el campo regional. Se funda en la creencia de que la seguridad nacional está en peligro y que, por lo tanto, la supervivencia es el principal interés nacional en juego. Enfatiza la integración holista en el ámbito regional, entendiéndola por tal una que abarca las dimensiones económicas, políticas, diplomáticas, culturales y militares: este tipo de integración sería un antídoto a la “integración desde arriba” impulsada por Washington con el beneplácito de las antiguas elites nacionales desplazadas del poder. A medio plazo, aspira a forjar un modelo de desarrollo alternativo al existente, mientras que a corto plazo adopta decisiones que fortalecen el papel regulador e intervencionista del Estado, concebido como crucial para la gestión de las relaciones económicas y políticas externas. Por último, cuestiona severamente al *establishment* económico y financiero transnacional, al tiempo que intenta impedir la implantación de un área de libre comercio continental en los términos promovidos por Estados Unidos. En esencia, propicia un revisionismo completo del orden global, ve a Estados Unidos como *enemigo* y asigna a la región un papel fundamental para la realización de los objetivos del modelo. Los casos emblemáticos son los de Cuba y de Venezuela (el Gobierno de Chávez después de 2002).

Dos elementos fundamentales también caracterizan a este modelo: la influencia de los desafiantes en la región a través de la propagación de su proyecto revolucionario mediante la utilización de importantes recursos simbólicos y materiales y la formación de alianzas extrarregionales con actores que rivalizan con Estados Unidos. El primer factor (que hoy se expresa en la acción política de Chávez en la región, como lo hiciera antes

Cuba) irrita a Washington pero no influye directamente en su seguridad nacional. Por el contrario, el segundo factor (como los casos de las relaciones de La Habana con Moscú durante la Guerra Fría y la de Caracas con Teherán después del 11-S) afecta directamente intereses considerados vitales por Estados Unidos de alcance global.

Por último, el *aislamiento* se caracteriza por secundar a Estados Unidos, pero con el suficiente sigilo como para no llamar la atención de propios y ajenos<sup>46</sup>. La integración regional se define en términos oportunistas. No pretende alterar las reglas del juego del sistema hemisférico, sino obtener de Washington aquellas concesiones que permitan preservar el *statu quo* interno. Practica un muy bajo perfil para alcanzar metas limitadas en el entorno más próximo así como también en el sistema internacional. En esencia, no pretende ninguna transformación del orden global, se vincula a Estados Unidos en condición de cliente y asigna una importancia marginal a la región. El caso emblemático es Paraguay, bajo los sucesivos gobiernos del Partido Colorado. Este modelo podría extenderse a otros casos en la región; en especial al Caribe insular cada vez más dependiente de Estados Unidos en una amplia gama de asuntos políticos, económicos, sociales, militares y culturales.

Estos cinco modelos están atravesados por igual por la lógica de la asimetría: todos los países de la región, individual y colectivamente, se encuentran condicionados por el predominio del poder de Estados Unidos. Si concebimos estos modelos a partir de la situación de dependencia que caracteriza a América Latina<sup>47</sup>, el primer modelo reconoce la dependencia, el segundo procura negociar la dependencia, el tercero aspira a reducir la dependencia, el cuarto intenta combatir la dependencia y el quinto desea usufructuar la dependencia.

## TRES OPCIONES ESTRATÉGICAS

El desequilibrio de poder entre Estados Unidos y el resto de los países será la nota predominante del orden político internacional durante los próximos años. Esta condición objetiva será acompañada por una estrategia de primacía atenuada y por una combinación de unilateralismo y multilateralismo por parte de Estados Unidos. En este contexto, los países de América Latina tienen una ventana de oportunidad para desplegar opciones estratégicas, en buena parte distintas a las tradicionales. La opción del equilibrio aparece como irrealizable a corto y medio plazo, ya que ningún Estado de la región (ni del mundo) está en condiciones de ponerla en práctica individualmente ni tampoco de formar coaliciones sólidas orientadas a ese fin. Nos encontramos ante el problema típico de la acción colectiva; esto es, cómo establecer liderazgos efectivos, distribuir tareas y mantener compromisos.



Por su parte, las opciones a favor del plegamiento/alineamiento y la confrontación vienen cargadas de riesgos e incertidumbres. La primera involucra el problema del alcance, dado que Estados Unidos puede elevar continuamente sus estándares de adhesión y, por otro lado, siempre habrá algún Estado más dispuesto a jurarle y prestarle fidelidad. Además, obliga a acompañar a los gobiernos estadounidenses en las aventuras externas que elijan: la falta de acatamiento, la menor crítica a sus políticas o el abandono del plegamiento serán percibidos como una muestra de inconstancia o, lo que es peor, como un acto de traición. Sin embargo, para los países más pequeños y cercanos geográficamente a Estados Unidos, la opción a favor del plegamiento puede ser válida y funcional a sus intereses. En el extremo opuesto, la confrontación resulta peligrosa para cualquier país de la región; ella puede derivar en fuertes castigos por parte de Estados Unidos y, con ello, puede tornarse sumamente costoso y hasta insustentable el desafío. Asimismo, la confrontación individual o de un grupo de estados tiende a producir temor en los países vecinos abonando el terreno para el plegamiento de algunos o para que Estados Unidos promueva y construya una contra-alianza opuesta a los desafiantes. De hecho, nuestros márgenes de acción internacional frente al predominio del poder son más diversos de lo que plantean las dicotomías clásicas: los países de América Latina pueden defender y promover sus intereses nacionales en cooperación o competencia con Estados Unidos haciendo uso de otras alternativas. En particular, de las que hemos denominado: el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva.

Las tres opciones se fundan en la existencia de valores, intereses y aversiones comunes de alcance continental, regional o más limitado. La posibilidad de realización de las dos primeras es independiente de la gran estrategia que Estados Unidos ponga en práctica y de la configuración del poder mundial. Más aún, la primacía y la unipolaridad estratégico-militar las hacen más necesarias. En cambio, la ejecución de la estrategia de colaboración selectiva se torna más difícil si Washington persiste en la primacía. Sin embargo, aún en esta clave estratégica, es probable que Estados Unidos esté más dispuesto a abrir mano a instrumentos y políticas propias de otras posiciones estratégicas en América Latina debido a dos factores principales: la menor exposición relativa del área a los principales conflictos y focos de tensión mundiales de esta primera parte del siglo XXI; y la existencia de problemas comunes que reclaman respuestas conjuntas o la cooperación de varios o todos los países de la región, tanto entre sí como con Estados Unidos.

La estrategia del *multilateralismo vinculante* consiste en la utilización diligente de las instituciones mundiales para restringir el poder de Estados Unidos e inducirlo a la adhesión o al cumplimiento de las normas y reglas internacionales existentes. Se despliega en ámbitos multilaterales, abarca un conjunto amplio de temas y requiere forjar coaliciones flexibles y diversas en el plano global. Por cierto, la unipolaridad estratégico-militar y la primacía, aun en su versión atenuada, hacen muy improbable que Estados

Unidos someta sus principales intereses de seguridad al dictamen de las instituciones internacionales, tal es el caso de la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el campo de juego y los resultados son más abiertos en los temas políticos y económicos y, por lo tanto, aquí hay espacios de maniobra para dificultar o atenuar el unilateralismo estadounidense. Además, el consenso internacional existente en torno a numerosos asuntos de la agenda mundial eleva el costo para Estados Unidos por no obedecer principios y reglas acordadas así como también por no sumarse a determinadas instituciones (por ejemplo, la Corte Penal Internacional), asumir compromisos (el Protocolo de Kyoto) y adherirse a ciertos mecanismos (los programas de Naciones Unidas para la regulación y reducción de las armas ligeras).

La condición de posibilidad del multilateralismo vinculante es la existencia de un orden internacional que cuenta con un alto nivel de institucionalización. Las instituciones tienen un peso importante en la prescripción de conductas estatales, en la restricción del uso abusivo del poder y en la legitimación de las políticas que se adoptan. Estados Unidos no puede ignorarlas sistemáticamente sin pagar costos crecientes en términos de pérdida de apoyo a sus políticas y deseos. Por cierto, el multilateralismo vinculante implica desafíos para la propia América Latina en materia de credibilidad internacional. Sería incongruente –y a largo plazo, muy costoso– procurar el fortalecimiento de las Naciones Unidas sin hacer lo mismo en el plano hemisférico y subregional. El unilateralismo periférico, entendido como el comportamiento internacional que se basa en la búsqueda de ventajas propias sin contemplar o ignorando los intereses de los vecinos, o que viola el derecho internacional, resta o priva de credibilidad a la opción del multilateralismo vinculante<sup>48</sup>.

Por su parte, la estrategia de *contención acotada* implica la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o ingerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington. Al igual que el multilateralismo vinculante, esta segunda opción estratégica incluye una amplia gama de temas, aunque el énfasis aquí está puesto en las cuestiones de seguridad. A diferencia del equilibrio clásico de poder, la contención acotada posibilita a los estados incrementar poder y autonomía de decisión sin confrontar o rivalizar con Estados Unidos<sup>49</sup>. En muchos aspectos, su construcción puede ser incluso funcional a los intereses de seguridad de Washington en esa área. Por ejemplo, la creación o preservación de una zona de paz sin hipótesis de conflictos interestatales o de espacios institucionales con capacidad de acción colectiva para responder a crisis políticas domésticas o conflictos regionales. La condición de posibilidad de esta estrategia es la existencia de estrechos vínculos de cooperación entre los estados principales que la integran; especialmente en materia de seguridad. Una gran parte de América del Sur puede ser el área más propicia para poner en práctica esta opción estratégica.

Los avances desde mediados de los ochenta en materia de seguridad —el fin de la rivalidad argentino-brasileña, la generación de confianza entre Brasilia y Buenos Aires en el área nuclear, la determinación mutua de no proliferar, el aporte conjunto a la resolución política de conflictos armados (por ejemplo, la guerra entre Ecuador y Perú) y de crisis institucionales en la subregión (por ejemplo, en Paraguay en los noventa y en Bolivia en los últimos años)— constituyen antecedentes que permiten suponer la factibilidad de ahondar la opción estratégica de la contención acotada. Es cierto que hay factores que juegan es su contra: la prolongada confrontación armada en Colombia sin un desenlace pacífico visible, las repetidas fricciones no resueltas entre Colombia y Venezuela, la falta de resolución de la demanda de Bolivia de una salida al mar, la tensión entre Argentina y Uruguay en torno a las pasteras, los reiterados desencuentros en materia energética entre varios países del área muestran tanto las parálisis como las dificultades de la subregión para resolver por cuenta propia sus problemas. Sin embargo, la región le imprimió una nueva dinámica a la contención acotada en 2008. Al tiempo que el Comando Sur adquiere una creciente influencia en la política latinoamericana de Estados Unidos y en que el Pentágono reactivó la IV Flota —desactivada en 1950— surgió la decisión de crear el Consejo Sudamericano de Defensa, un esquema inédito en la región que muestra, de manera moderada y sin retórica de confrontación, que es posible conciliar algunos intereses regionales en materia de seguridad. Asimismo, y a raíz de una agudización de la crisis política en Bolivia, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) reunida en Santiago de Chile en septiembre de 2008, logró distender la situación, encontrar una salida diplomática y generar un camino de eventual compromiso entre la oposición y el Gobierno.

Por último, la estrategia de *colaboración selectiva* involucra la construcción de lazos cooperativos con Estados Unidos para incidir en la forma en que ejerce su poder e influencia, reducir incertidumbres, evitar fallas mutuas de percepción y hacer frente, de forma conjunta, a problemas comunes. Se realiza en un ámbito tanto bilateral y regional como hemisférico y se concentra, en lo fundamental, en temas de alta sensibilidad mutua tales como migraciones, debilidad estatal, crimen organizado y drogas ilícitas. La posibilidad de realización de esta opción estratégica depende de dos factores esenciales: la disposición de Washington a enfrentar junto a estados de América Latina estas cuestiones; y la decisión y capacidad de los segundos para interactuar en forma cooperativa, tanto entre sí como con el poder predominante. En este juego de suma variable, en el que todos pueden ganar, los estados deben estar dispuestos a ajustar políticas propias contemplando, al menos en parte, las preferencias e intereses de los otros.

Tres asuntos preocupan especialmente a Washington en la región: el nexo entre drogas ilícitas y crimen organizado; el potencial despliegue del terrorismo transna-

cional de alcance global y la debilidad, colapso o ausencia del Estado. Estas tres amenazas han estado presentes en Colombia<sup>50</sup>. En este caso, Estados Unidos ha procurado mantener el mayor margen de maniobra individual, encapsular el desafío que pudiera provenir de una situación fuera de control en ese país, privilegiar una forma de intervención masiva indirecta y, finalmente, lograr que los vecinos acepten, al menos tácitamente, el papel decisivo de Washington en el conflicto colombiano. Ciertamente, estos objetivos estadounidenses serán difíciles de modificar; sin embargo, desconocer el papel de los poderes regionales influyentes, tal el caso de Brasil, alienar un eventual aporte del Cono Sur en la resolución de algunos de los problemas colombianos y malinterpretar ciertas consideraciones legítimas de seguridad de Venezuela y de otros estados fronterizos, como Ecuador y Perú, puede resultar desfavorable para los intereses estratégicos de Washington en el área andina.

Por su parte, la Triple Frontera es un caso de potencial desarrollo del terrorismo internacional en América Latina. Aquí, la cooperación tripartita entre Argentina, Brasil y Paraguay en la Triple Frontera, así como la colaboración entre estos tres países y Estados Unidos ha posibilitado aminorar la inquietud de Washington sobre este territorio como un punto de vulnerabilidad a los intereses de seguridad estadounidenses. Hoy no existen indicadores de ninguna índole que sugieran que allí se asientan células islamistas dispuestas a desplegar acciones terroristas contra objetivos en Estados Unidos. Por cierto, este modo de colaboración es también fundamental para la seguridad de los países del Cono Sur. Así, una discreta y eficaz labor conjunta en torno a este tema ha generado menos inseguridad, tanto en el área como para Washington.

Finalmente, la cuestión de las drogas es objeto de preocupación a lo largo y ancho del hemisferio. La denominada “guerra contra las drogas”, desplegada desde su proclamación en mayo de 1971 por el presidente Richard Nixon, es un rotundo fracaso para todos. Hoy, desde Alaska hasta la Patagonia todas las naciones están atravesadas por un lucrativo e ilícito emporio transnacional en el que en cada territorio se produce un encadenamiento productivo vinculado al negocio de las drogas (producción, procesamiento, tráfico, distribución, consumo, fabricación de precursores, lavado de activos, erosión de la justicia, auge de la criminalidad, contubernio con fuerzas policiales y grupos políticos y corrupción militar) y una suerte de “democratización” de este fenómeno mediante la articulación de pequeños grupos de crimen organizado, operando en forma reticular, menos visibles y más letales. En esencia, enfrentamos un problema hemisférico que ya no puede disimularse ni servir para estigmatizar a uno u otro país<sup>51</sup>. Estamos ante una encrucijada que demanda más cooperación y menos unilateralidad, más seriedad y menos retórica. Un liderazgo múltiple frente a este tema es indispensable; si Washington insiste en una política individual o bilateral ante este fenómeno se reproducirá el fracaso ya conocido.

## CONCLUSIONES

En los próximos diez años, Estados Unidos mantendrá una estrategia de primacía con ajustes selectivos, por temas o áreas geográficas, que la atenuarán. Esta atenuación resultará de la combinación de factores domésticos (por ejemplo, el rechazo a las “guerras de elección”, bajas expectativas en la opinión pública sobre la capacidad de Estados Unidos de producir y sustentar cambios de régimen o hacer *rollback* de estados canallas y demandas por un mayor énfasis en asuntos de la agenda doméstica, en particular en materia económica) y externos (por ejemplo, el fracaso de las intervenciones militares en Irak y Afganistán, un mayor nivel de competencia interestatal con poderes emergentes e intermedios, y la agudización de problemas de orden mundial).

Por su parte, las tendencias presentes en América Latina hacia una mayor heterogeneidad y fragmentación se profundizarán. La principal línea de fractura será la que separa América Latina del Norte de la del Sur. En la frontera norte de esta última subregión, Colombia y Venezuela serán, por distintas razones, los principales casos testigos de esta heterogeneidad y fragmentación. Lo que suceda en ellos puede extender hacia el sur la frontera de América Latina del Norte o consolidar lo que ha sido hasta hoy el límite histórico de la América Latina del Sur, cuya frontera norte es Panamá. Estados Unidos definirá sus principales políticas de seguridad hacia América Latina partiendo de esta línea de fractura básica, aunque ya se observa que la mayor parte de los analistas y decisores en Washington incluyen a Colombia y Venezuela como parte del perímetro de defensa vital de Estados Unidos. En cambio, las políticas estadounidenses hacia América Latina en materia económica tienen fronteras más lábiles y crecientes. Aquí, el objetivo de máxima es incluir a toda América del Sur en un área de libre comercio hemisférica.

Desde el fin de la Guerra Fría, una América Latina más heterogénea y fragmentada se ha vinculado con Estados Unidos de distintos modos, poniendo en práctica los cinco modelos que identificamos. A pesar de ello, la mayoría de los países de la región comparten un interés común: la restricción del poder de Estados Unidos<sup>32</sup>. Por otra parte, la atenuación de su estrategia de primacía puede abrir espacios para contener a Washington, en particular en América del Sur y México, así como también, después del triunfo de Barack Obama, para identificar nuevas oportunidades de cooperación en diferentes temas entre Estados Unidos y los países de la región.

En suma, creemos que varios países de América Latina podrían conducir sus relaciones con Estados Unidos empleando de modo complementario el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva. En conjunto, ellas ofrecen una base firme para orientar las políticas exteriores hacia Washington durante varios años al tiempo que retoman, como ya señalamos, nuestras mejores tradiciones diplomáticas (por ejemplo, la imposición de límites al poder mediante el derecho), así como experien-

cias de estos años de democracia en los que se han fortalecido aspectos positivos de las relaciones América Latina-Estados Unidos (por ejemplo, la valoración de los derechos humanos y las operaciones de mantenimiento de la paz).

El multilateralismo vinculante posibilita el empleo de las instituciones internacionales para oponerse a propuestas o acciones de Estados Unidos que violan la legalidad internacional, para inducirlo a que se sume a acuerdos y regímenes internacionales que requieren su participación para ser efectivos y para concertar con otros estados a fin de ampliar la capacidad de acción colectiva frente a Washington. Al mismo tiempo, el hecho de que Estados Unidos tenga focalizados sus intereses de seguridad en otras regiones del mundo más convulsionadas que la nuestra, que América Latina no sea una fuente de amenazas letales para Washington y que la democracia haya contribuido a generar una mayor confianza mutua entre la mayoría de nuestros países nos abre un espacio interesante, e incluso inédito, para poner en práctica la contención acotada. En efecto, y en especial en el Cono Sur, existe una oportunidad singular para contribuir a la estabilidad regional y con ello limitar y prevenir la intromisión estadounidense. Esta situación demanda a los países de la subregión un trabajo diplomático riguroso y sistemático para anticipar, contener y resolver situaciones de crisis.

Finalmente, la colaboración selectiva implica “atraer” a Estados Unidos a la resolución política y en común de problemas compartidos que afectan por igual la estabilidad de toda la región. Las respuestas unilaterales y militares a estos problemas están condenadas al fracaso y tendrán para Estados Unidos costos elevados. Es claro también que la falta de respuesta colectiva sólo empeorará la inseguridad de todos. Los países de América Latina, a través de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) y mecanismos informales *ad hoc*, deberían tener como eje ordenador de esta última opción estratégica la búsqueda permanente de un mayor compromiso político de Estados Unidos para actuar junto a otros países de la región. Vivimos en un contexto internacional fluido y contradictorio que nos impone fuertes restricciones, pero que también nos deja espacios de acción que pueden ser bien aprovechados con inteligencia, trabajo duro y perseverancia.

#### Notas

1. Sobre estas cuatro posiciones, véase Posen y Ross (1996/1997).
2. Los dos trabajos más importantes escritos hasta la fecha en Estados Unidos sobre el rango de opciones estratégicas para los países frente al predominio del poder de Washington dicen poco o nada sobre América Latina. Véanse Ikenberry (2003) y Walt (2005).
3. Sobre el caso de China, véase Swaine y Tellis (2000) y Goldstein (2005). Sobre la India, véase Pardesi (2005).

4. Por ejemplo, el giro profundo que le imprimió a la política exterior argentina el Gobierno de Menem dio lugar a un fuerte debate en Argentina sobre la estrategia más apropiada para el país en los primeros años de la posguerra fría. Véase Escudé (1991) y Russell (1991).
5. Véase, entre otros, González G. y Herrera-Laso M. (2004) y Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos (1997).
6. Para simplificar las cosas, utilizamos las mismas denominaciones que emplea Smith (2000: 353-370).
7. Véase *Ibid.* P. 327-330. Apelamos nuevamente a una categoría desarrollada por Peter Smith no sólo porque ella se ajusta perfectamente al contenido que aquí le damos a esta opción estratégica, sino también porque el lector puede remitirse a este autor para compararla con las otras cuatro que mencionamos en el texto en este mismo párrafo.
8. Seguimos aquí las definiciones dadas por Walt a los conceptos “acomodamiento” y “oposición”. Véase, *op. cit.*, caps. 3 y 4.
9. Sobre este último aspecto, véase Layne (2006: 39).
10. En palabras de Posen y Ross, Clinton hizo “selective (but cooperative) primacy”, Barry R. Posen y Andrew L. Ross, *op. cit.*: 44.
11. Vale mencionar que el Ejército estadounidense presentó en septiembre de 2008, en medio de la tormenta financiera desatada en Estados Unidos, un documento denominado *Army Modernization Strategy*. La columna vertebral del texto descansa en una definición categórica e inquietante de la seguridad en el entorno internacional. Esto es, que estamos bajo una situación de “guerra perpetua”. A la inversa del ideal kantiano de la “paz perpetua” que Washington proclamaba buscar con el “cambio de régimen”, la promoción de la democracia y la ampliación global de la comunidad democrática, el documento asume que habrá que habituarse a vivir en un estado bélico permanente. Afirman los responsables del texto que en este tiempo y en las décadas que vienen, prevalecerán la ambigüedad, la impredecibilidad y la pugnacidad. En ese contexto, estiman que Estados Unidos debe prepararse para dominar todo el espectro de conflictos posibles: desde las grandes guerras, hasta operaciones no estrictamente militares. Las fuerzas armadas deben dotarse de la tecnología apropiada y el respaldo político suficientes para confrontaciones prolongadas. A las potenciales contiendas con poderes que intentan tener la misma talla de Washington –es decir, China (principalmente) y Rusia– y a la ubicua y persistente “guerra contra el terrorismo”, se suman el despliegue de la fuerza en los estados fallidos y la competencia armada por recursos críticos (agua, alimentos y energía). Más allá de expresar la búsqueda de control territorial, marítimo y espacial para hacerse inexpugnable, este informe manifiesta que Estados Unidos se preparará cada vez más para guerras irregulares, tareas de contrainsurgencia y luchas dilatadas en área periféricas donde predominan los estados desfallientes y hay recursos vitales. Este documento del ejército se inscribe a su vez en el marco de dos textos medulares (el *Quadrennial Defense Review* de enero de 2006 y el *National Defense Strategy* de junio de 2008) y dos manuales claves (el FM 3-24 sobre Contrainsurgencia de diciembre de 2006 y el FM 3-0 sobre Operaciones de febrero de 2008). En conjunto, todo apunta a establecer una creciente especialización funcional de las fuerzas armadas estadounidenses

para conflictos asimétricos permanentes de alcance global y futuro incierto. Se trata de tener contingentes expedicionarios dotados y prestos a desplegarse en cualquier escenario. De allí el renovado interés en releer y reevaluar las experiencias coloniales de Europa. En ese contexto más amplio se inserta la creación, en octubre de 2007, del *US Africa Command* y el restablecimiento, en julio de 2008, de la IV Flota para navegar en torno a Latinoamérica y el Caribe. Siempre existirán explicaciones centradas en las personas y las burocracias para justificar la constitución de aquel comando y el resurgimiento de aquella flota. También pueden entenderse argumentos que comparan esos despliegues de Estados Unidos con otros en Europa y Asia y sugieren que la envergadura de los primeros es mucho menor a los segundos. Ambas perspectivas son certeras pero insuficientes. No dan cuenta de un asunto medular: el lugar desproporcionado que hoy tiene el componente militar en la estrategia internacional de Estados Unidos (véase US Department of the Army, FM 3-24 Counterinsurgency, Washington DC: US Government Printing Office, Diciembre 2006; US Department of the Army, FM 3-0 Operations Washington DC: US Government Printing Office, Febrero 2008; Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, Washington DC: US Government Printing Office, Febrero 2006; US Department of Defense, 2008 Army Modernization Strategy, Washington DC: US Government Printing Office, Setiembre 2008; US Department of Defense, National Defense Strategy, Washington DC: US Government Printing Office, Junio 2008). Además, durante septiembre de 2008 se profundizó la acción de tropas estadounidenses en Pakistán, abriendo un nuevo frente en la “guerra contra el terrorismo”. Por último, el Congreso aprobó, a mediados del mismo mes y por 392 votos contra 39, el presupuesto de defensa de 2009 por un monto de 612.000 millones de dólares. Esta cifra equivale a la suma de los presupuestos militares del resto del mundo.

12. Para una buena síntesis sobre cambios y ajustes estratégicos, véase Dueck (2006: cap. 1).
13. Sobre estas prácticas, véase Schweller (2001: 78-179).
14. Al respecto, cabe recordar que la propia idea de los “buenos vecinos”, lanzada por Franklin D. Roosevelt en la década de 1930, fue entonces considerada impropia por los países del Cono Sur.
15. Sin embargo, es preciso rechazar la tesis en boga de la “irrelevancia creciente” de América Latina para Estados Unidos. Para una visión crítica de esta tesis, véase Russell (2006). Esta tesis comete dos graves pecados por defecto y tiene, además, dos problemas fundamentales. El primer pecado es que puede inducir a creer que Estados Unidos carece de políticas activas hacia América Latina, aunque sí las tendría para otras áreas del mundo. El segundo pecado por defecto es que pone el énfasis casi exclusivamente en la dimensión interestatal, dejando de lado el plano transnacional y, por lo tanto, obviando a un conjunto de fuerzas sociales que dotan de una densidad inédita a la relación entre ambas partes. Estas fuerzas abarcan desde intereses empresariales, comerciales y financieros hasta numerosísimas ONG y el crimen organizado en sus variadas expresiones. A modo de ejemplo, basta señalar que tres naciones latinoamericanas (Brasil, México y Venezuela) integraron en 2007 la lista de los quince principales países con los que Estados Unidos desarrolla su comercio de bienes. Véase “Top Trading Partners”, US Census Bureau, disponible en línea:



<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top0712.html>. Asimismo, Colombia (5), Bolivia (8), Perú (10) y México (12) están, en ese orden, entre los primeros doce países del mundo que recibieron entre 2005 y 2007 asistencia militar y policial de Estados Unidos. Véase Latin American Working Group Education Fund; Center for International Policy; Washington Office in Latin America. Disponible en [www.ciponline.org/facts](http://www.ciponline.org/facts). Finalmente, y más importante aún, esta tesis tiene dos problemas fundamentales: la confusión entre prioridad e importancia, y la falta de especificidad. En efecto, que otros países o regiones del mundo estén en el centro del radar de Washington no convierte a América Latina en intrascendente. ¿Qué lugar ocupan en este esquema países como Brasil, Colombia, Cuba o Venezuela? ¿O temas como las migraciones, el lavado de dinero, el narcotráfico, las bandas armadas y la energía? Por otro lado, al trabajar con un universo de análisis tan agregado, la tesis de la irrelevancia es una mera generalidad. ¿Cómo aplicarla a la subregión que incluye a México, América Central y el Caribe, cuya integración funcional a Estados Unidos no hará más que incrementarse en los próximos años? Véase, Lowenthal (2006). Aquí también, alcanza con un par de ejemplos. En 2005, América Latina en su conjunto alcanzó el 51,3% del porcentaje total de inmigrantes presentes en Estados Unidos por país de nacimiento. De ellos, el 71% son mexicanos y centroamericanos, 17% caribeños y el 12% restante sudamericanos. Véase, CEPAL y Secretaría General Iberoamericana (2006: 133). Por otra parte, la población de origen latino proveniente de esta subregión se ha convertido en un *constituency* electoral de peso creciente en el sistema político estadounidense.

16. Para algunos autores las políticas de “*preemption and unilateralism*” caracterizaron las relaciones de Washington hacia la región: de este modo, la política exterior impulsada por George W. Bush no habría hecho más que “globalizar” políticas tradicionalmente aplicadas a América Latina. A ello se refiere Paul J. Dosal (2005) cuando habla de la “latinoamericanización” de la política exterior estadounidense.
17. Las dificultades señaladas son datos de la realidad. Más ambigua es la actual disposición de Estados Unidos a embarcarse en este tipo de intervenciones directas o indirectas en América Latina.
18. La asimetría es un patrón de relación interestatal signado por una gran disparidad de poder que no es temporaria sino “normal”, y que puede adoptar todas las variaciones posibles desde la amistad estrecha hasta una hostilidad persistente. No es un simple vínculo de dominación y sometimiento, pero se caracteriza por las diferencias en el grado de atención (regularmente más bajo del lado del más fuerte) y por la existencia de expectativas fundamentalmente distintas entre las partes. La fuerte espera la deferencia del débil, mientras que este último espera de la primera el reconocimiento de su autonomía. Véase, Womack, (2006). Como señala este autor: “Deference and autonomy are not necessarily contradictory, but they are in a delicate relationship”. *Ibid*, p.84.
19. Para una visión histórica y global sobre el desplazamiento del poder mundial, véase Hobsbawm, (2008).
20. Elaboración propia a partir de datos del Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Database*, abril, 2007.

21. Según la CEPAL, en materia de inversiones extranjeras, durante el período 2003-2007 el 7,8 % del total de las inversiones extranjeras directas en promedio fue a América Latina y el Caribe mientras que Europa Sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes recibieron el 5,1%. En el mismo período, los países en desarrollo recibieron el 29,9% del total de inversiones extranjeras directas. Véase CEPAL (2008: 21).
22. Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la UNCTAD. Véase, *Handbook of Statistics 2007*, Ginebra, disponible en línea: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intltemID=1890>.
23. Véanse, Maira (1986) y Russell y Calle (2008).
24. Esta extensión geográfica de la América Latina del Norte es ampliamente aceptada por los expertos estadounidenses en asuntos de seguridad hemisférica, quienes tienden a trazar el perímetro de defensa vital de Estados Unidos en el hemisferio en una borrosa frontera al sur de Colombia y Venezuela. Por ejemplo, según el influyente experto John A. Cope, Estados Unidos debe concentrar su atención en materia de seguridad regional en lo que él denomina “el enfoque geográfico del sur (...) comprende a México, el archipiélago del Caribe, América Central y el Norte de América del Sur. En la actualidad, esta zona se caracteriza por una relativamente débil gobernabilidad democrática, violencia criminal y una fuerza pública incapaz de establecer de manera completa su soberanía sobre el territorio. Esto da como resultado la presencia de fronteras y costas porosas, espacios sin gobierno y problemas transnacionales serios (como el contrabando y la contaminación del medio ambiente) que amenazan a estos países y a Estados Unidos. Hay dos corredores terrestres, marítimos y aéreos principales que se originan en el norte de América del Sur y van por el noroeste a Estados Unidos (...). Por lo tanto, el diseño en profundidad de esta defensa debe abarcar el mar del Caribe y sus áreas fronterizas que incluyen a México, las naciones de América Central y el Caribe, Colombia y Venezuela. Es importante que este sector sea visto como un ‘todo geoestratégico’ antes que como una colección de relaciones bilaterales”, John A. Cope (2006: 18-19). Los documentos y comportamientos recientes del Comando Sur parecen dar verosimilitud a esta tesis. Interpretada positivamente deja a parte de América del Sur con un mayor espacio de autonomía.
25. Véase, [www.globalpolicy.org/security/sigues/iraq/occupation/2004/0910costarica.htm](http://www.globalpolicy.org/security/sigues/iraq/occupation/2004/0910costarica.htm). Costa Rica pidió expresamente al Gobierno de Estados Unidos ser excluida de la lista de socios de la coalición elaborada por la Casa Blanca.
26. Ante un conflicto interno armado e irresuelto, la decisión del Gobierno colombiano de no enviar tropas a Irak se explica por la necesidad de no distraer efectivos propios del teatro de operaciones doméstico.
27. En el campo de las relaciones internacionales, la idea de sociedad remite a la existencia de un grupo de estados que, sobre la base de intereses comunes, establecen reglas e instituciones orientadas a facilitar la coexistencia y la cooperación y un cierto grado de orden entre ellos, tanto en el ámbito de su propia región como en el global. Véase Bull (1977: cap. 1).
28. Sobre la actividad mediadora de los gobiernos latinoamericanos durante los años 1925-1942, véase Mecham (1961: 154-176).

29. Para exposición sistemática y ordenada de los procedimientos formales e informales para la solución pacífica de controversias en América Latina, así como también de los casos en los que ellos se emplearon, véase Alice (2006: 138-153).
30. El Grupo se integró con la participación de Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela.
31. El Grupo de Países Amigos de Venezuela se integró con la participación de Brasil, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal. La función del Grupo fue la de facilitar la labor de mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la acerba disputa que enfrentaba a Hugo Chávez y la oposición sobre la permanencia del primero en el poder. Su principal propósito fue brindar una solución “electoral, constitucional, democrática y pacífica” a la delicada situación interna de Venezuela.
32. Ellas fueron las que enfrentaron a Perú y Ecuador por la región de Zarumilla (1941-1942), a Argentina y el Reino Unido en 1982 por la cuestión de las Malvinas y, nuevamente, a Ecuador y Perú en 1995.
33. El dato incluye a América del Norte.
34. Sobre comunidades pluralistas de seguridad, véase el clásico trabajo de Deutsch (1957).
35. El SIPRI, tal como surge del cuadro 3, incluye otros dos conflictos en las Américas: el conflicto interno en Perú entre el Gobierno y los grupos guerrilleros Sendero Luminoso y MRTA (ambos han dejado de estar “activos”); y un enfrentamiento entre un Estado y una red terrorista transnacional (Estados Unidos y Al- Qaeda).
36. Para el caso de la identidad grociana de Brasil, véase Lafer (2002).
37. Los temas contenidos en los 43 tratados objeto de discusión en la 62 Asamblea de la ONU fueron: derechos humanos, refugiados, asuntos penales, terrorismo, crimen organizado y corrupción, medio ambiente, ley del mar, desarme, salud y derecho de los tratados.
38. La contribución institucional más importante de América Latina a la paz y el desarme fue el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (1967) que estableció la desnuclearización de los países de la región y creó la primera zona libre de armas nucleares en un área densamente poblada. Ello generó, a su vez, un mecanismo de cooperación intrarregional (la Organización para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, OPANAL) que vela por el cumplimiento del tratado y que cuenta con 33 miembros (incluida Cuba).
39. Después de las guerras de la independencia, América Latina sufrió las siguientes intervenciones europeas: las de Francia en Argentina y Uruguay (1835-1850) y en México, junto con el Reino Unido y España (1862-1867); las de España en Perú (1864-1865) y la República Dominicana (1861-1865); y las de Alemania, Reino Unido e Italia en Venezuela (1902).
40. Para un análisis detallado de la Doctrina Calvo, véase Tamburini (2002).
41. Otra importante doctrina latinoamericana en materia de reconocimiento de gobiernos extranjeros es la denominada Doctrina Betancourt, que se opone a la Doctrina Estrada. Elaborada por el presidente venezolano Rómulo Betancourt en el año 1959, tras el retorno de su país a la democracia, la doctrina procura la unión de los gobiernos democráticos para aislar y condenar a los regimenes ilegítimos surgidos de golpes de Estado.

42. Para una explicación exhaustiva sobre las causas que explican la infrecuencia de las guerras en América Latina, véase Kacowicz (1996) y Domínguez (2003).
43. Para un análisis reciente sobre las políticas exteriores de la región, véase Mora y Hey (2003).
44. En una evaluación de las políticas latinoamericanas de los años ochenta, Elizabeth Ferris advierte que “los gobiernos de la región que aspiran a alcanzar una condición de Primer Mundo no han apoyado los esquemas de integración latinoamericanos ni otros esfuerzos por forjar posiciones negociadoras unificadas”. Según la autora, esta aspiración ha producido tradicionalmente una propensión al “regional aloofness” (retraimiento regional). Véase, Ferris (1986: 275).
45. Según Ferris, pareciera ser que los países que “*follow policies of regional cooperation*” tienden hacia el “*global ambivalence*”. *Ibid.*, p. 276.
46. La idea principal que guía a esta estrategia es la de secundar de modo humilde y dúctil al poderoso; esto es –siguiendo al Diccionario de la Real Academia Española– acompañarlo “en la realización de sus propósitos” pero con suma modestia (de acuerdo a su convencimiento pero sin engreimiento). Se trata, en particular, de una estrategia de bajo riesgo y escasa visibilidad. Fernando Masi califica esta opción para el caso paraguayo como de “aislamiento benévolo”. Véase su trabajo, Masi (1991).
47. Utilizamos aquí el término dependencia para caracterizar una situación en la que la conducta de un país es, en gran parte, causada o condicionada por otro mucho más poderoso.
48. El 1 de marzo de 2008, el Gobierno de Álvaro Uribe propinó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) el mayor golpe de su historia. Sin duda, la muerte de Raúl Reyes, una de las siete cabezas del Secretariado General de esa organización, fue una victoria del Estado colombiano que tendrá un fuerte impacto sobre las FARC, potencialmente demoledor. Muchos colombianos, fatigados y frustrados por tan prolongado conflicto, se mostraron exultantes con lo ocurrido. Sin embargo, para lograr el descabezamiento de esa poderosa agrupación armada, Colombia vulneró el derecho internacional: apeló a una acción militar inconsulta en un país vecino que no es un enemigo en ningún sentido real o eventual. Esta nueva forma de combatir a presuntos terroristas y el despliegue de modalidades preventivas del uso de la fuerza podría instalarse como práctica estandarizada. Más temprano que tarde esto podría derivar en una novel doctrina: una suerte de Doctrina de Inseguridad Nacional en la que se tergiverse la legítima defensa y se militaricen las respuestas a la ya larga lista de problemas sociopolíticos existentes. En ese contexto, la resolución de la OEA acordada el 17 de marzo por los ministros de relaciones exteriores tiene una enorme importancia y merece evaluarse con detenimiento. Recoge, sintetiza y explicita el sentido y alcance de la resolución del Consejo Permanente de dicho organismo del 5 de marzo y la Declaración del Grupo de Río del 7 de marzo. En su parte resolutive, reafirma, entre otras, la vigencia del principio de soberanía territorial “consagrada de manera irrestricta y sin ninguna excepción en el artículo 21 de la carta” de la organización; rechaza la incursión de fuerzas colombianas en Ecuador “sin conocimiento ni consentimiento” del Gobierno en Quito; registra las disculpas presentadas por Colombia y su decisión de que lo acontecido no se repetirá “en ninguna circunstancia”; reitera el compromiso de la región en el combate de las amenazas provenientes “de grupos irregulares o de organizaciones criminales”; y procura el ejercicio de los buenos oficios para restablecer “la confianza entre las dos

partes”. La ratificación de principios esenciales de convivencia y respeto entre las naciones así como la voluntad de Colombia de ceñirse al consenso de la región es una señal alentadora para evitar que un modo de acción impropio o ilegal se transforme en una estrategia válida y permanente.

49. Más aun, la formación de este espacio regional y la creación de instrumentos diplomáticos propios no está sólo orientada a contrapesar o limitar el poder de Washington, sino que obedece a motivos genuinos de los estados que la integran.
50. A comienzos del siglo XXI, Washington consideraba que Colombia vivía dos amenazas simultáneas que, de no responderse militarmente, podrían conducir en el transcurso del lustro a una situación de descontrol y derrumbe. Por un lado, persistía el fenómeno de las drogas y, por el otro, la insurgencia se hacía más fuerte. Entre 1995 y 1998, el Ejército colombiano sufrió severos reveses (bajas, capturados y emboscadas), lucía crecientemente desmoralizado y se encontraba, por lo general, a la defensiva. El tránsito del Gobierno Clinton a la presidencia de George W. Bush, por una parte, y el efecto del 11 de septiembre en la administración republicana, por otra, condujeron a un viraje más decisivo respecto a Colombia. Este cambio tuvo dos componentes complementarios: a) se politizó aún más el caso colombiano al considerar que la mayor amenaza provenía de una insurgencia económica, territorial y militarmente fuerte y menos de los *drug lords* del pasado, y b) se lo colocó en clave de “guerra contra el terrorismo” con lo que se entremezclaron y confundieron guerrilla, narcotráfico y crimen organizado. Así, y como ha señalado Andrew Feickert (2005), “las operaciones militares estadounidenses en Afganistán, África, Filipinas y Colombia hacen parte de la guerra contra el terrorismo iniciada por Estados Unidos”. Por ello, Colombia es uno de los sitios de despliegue más importantes de las U.S. Special Operations Forces. Véase, al respecto, Feickert (2006). De manera explícita, el General Gary D. Speer, comandante interno del Comando Sur, señalaba el 11 de abril de 2002: “While Southern Command’s priority since September 11 has been on the planning and coordination necessary to execute the global war on terrorism, everything we are doing in Colombia and in the region supports that end”. Disponible en línea: [www.ciponline.org/colombia/02041105.htm](http://www.ciponline.org/colombia/02041105.htm).
51. De acuerdo con un informe de Naciones Unidas de 2007 existían unos 200 millones de consumidores (entre 15 y 64 años) de drogas de base natural o sintética. Si se toma la población mundial en esa escala planetaria, tal cifra representa casi el 4,8%, y si se considera la población total, corresponde a 3,2%. Si, a su vez, se calcula que unos 158,8 millones son consumidores de marihuana, entonces el porcentaje de los que usan drogas más duras, en comparación con el total mundial de habitantes, es aún mucho menor. Véase, UN Office on Drugs and Crime, *2007 World Drug Report*, United Nations, New York, 2007.  
Si se observa, por ejemplo, la “cadena de valor” que involucra la producción, procesamiento, tráfico y uso de drogas, el dato es impresionante. El caso de la evolución del precio de la cocaína resulta elocuente: tomando el valor de la hoja de coca en el Chapare, Bolivia, pasando por Colombia (para su procesamiento) y México (para su tráfico), y llegando a Nueva York, para su consumo como cocaína, la variación del precio, según un reciente estudio de Cornelius Grauber, es del 1.532%. Esto confirma quiénes lucran más y dónde se obtienen las mayores ganancias con el negocio de las drogas. Véase Grauber, (2007).

Si se analiza la erradicación de las plantaciones con defoliantes, según datos publicados por el Departamento de Estado de Estados Unidos, la conclusión es penosa. En 1990 se erradicaron, en América latina, 23.080 hectáreas de coca, amapola y marihuana; en 2006, el total erradicado de esos cultivos fue de 280.694 hectáreas. En 17 años, 20.316 kilómetros cuadrados de cultivos fueron destruidos; un área equivalente a cuatro veces el estado norteamericano de Delaware. Véase al respecto los informes del Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Departamento de Estado, "International Narcotics Control Strategy Report" para el período 1999-2007.

52. Sólo los países que consideran que pueden recibir mayores beneficios de una primacía *tout court* quedan excluidos de esta opción estratégica.

#### Referencias bibliográficas

- ALICE, Mauricio. *El sistema jurídico interamericano*. Buenos Aires: ISEN, 2006. P. 138-153.
- BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977. Cap. 1.
- CEPAL y SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA. *Espacios Iberoamericanos*. Santiago de Chile, 2006. P. 133.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2007*. Santiago de Chile, 2008. P. 21.
- Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Informe "Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo". *Análisis Político*. Edición Especial (julio 1997).
- COPE, John A. "A prescription for Protecting the Southern Approach". *Joint Forces Quarterly*. No. 42 (3<sup>rd</sup> Quarter 2006). P. 18-19.
- DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: University Press, 1957.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. "Conflictos territoriales y limítrofes en América latina y el Caribe". En: Domínguez, Jorge I. (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A., 2003.
- DOSAL, Paul J. "The Latinoamericanization of American Foreign Policy". *Journal of Developing Societies*. Vol. 21. No. 3 y 4 (2005).
- DUECK, Colin. *Reluctant Crusaders. Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 2006: cap. 1.
- ESCLUDÉ, Carlos. "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito". *América Latina Internacional*. Vol. 8. No. 27 (enero-marzo 1991). Buenos Aires.
- ESTRADA, Genaro. *Obras Completas*. México DF: Siglo XXI Editores, 1988. Vol. II. P. 144-145.
- FEICKERT, Andrew. "U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia". *CRS Report for Congress* (February 2005).
- "U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress". *CRS Report for Congress* (April 2006).

- FERRER, Ald. "La brecha de comercio y el desarrollo económico latinoamericano". *Serie Seminarios Economía*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires (1968). P. 10.
- FERRIS, Elizabeth G. "Toward a Theory for the Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy". En: Lincoln, Jennie K. y Ferris, Elizabeth G. (eds.) *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*. Boulder: Westview Press, 1986. P. 275.
- GOLDSTEIN, Avery. *Rising to Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- GONZÁLEZ G., Guadalupe y HERRERA-LASO M., Luis. *Las relaciones de México con el exterior: Diagnóstico y propuesta de acción*. México DF: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, 2004.
- GRAUBER, Cornelius. *Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability*. Eschborn: GTZ, 2007.
- HOBSBAWN, Eric. "Después del siglo XX: un mundo en transición". En: Lagos, Ricardo (Comp.) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.
- IKENBERRY, G. John. "Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity". Paper presentado en el National Intelligence Council 2020 Project (28 de julio de 2003).
- KACOWICZ, Arie M. "La larga paz sudamericana: 1883-1995". *Serie de documentos e informes de investigación* (septiembre 1996). FLACSO Argentina.
- LAFER, Celso. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- LAYNE, Christopher. "The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment". *International Security*. Vol. 31. No. 2 (2006). P. 39.
- LOWENTHAL, Abraham. "Más allá de la idea del Hemisferio Occidental". *Foreign Affairs* en Español. Vol. 6. No. 1 (2006).
- MAIRA, Luis (Comp.) *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- MASI, Fernando. "Paraguay: ¿Hasta cuándo la diplomacia presidencialista?". *Perspectiva Internacional Paraguaya*. No. 5 (enero-junio 1991).
- MECHAM, J. Lloyd. *The United States and Inter-American Security, 1889-1961*. University of Texas Press, Austin, 1961. P. 154-176.
- MORA, Frank O. y HEY, Jeanne A. K. (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Oxford: Rowman & Littlefield, 2003.
- PARDESI, Manjeet Singh. "Deducing India's Grand Strategy of Regional Hegemony from Historical and Conceptual Perspectives". *Institute of Defence and Strategic Studies, Working Paper Series*. No. 76 (abril 2005).
- POSEN, Barry R. y ROSS, Andrew L. "Competing Visions of U.S. Grand Strategy". *International Security*. Vol. 21. No. 3 (1996/1997).
- RUSSELL, Roberto. "El neoidealismo periférico: Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la Posguerra Fría". *América Latina/ Internacional*. Vol. 8. No. 29 (julio-septiembre 1991).

- “América Latina para Estados Unidos: ¿Especial, desdeñable, codiciada o perdida?”. *Nueva Sociedad*. No. 206 (noviembre-diciembre de 2006). P. 48-62.
- RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. “La ‘periferia turbulenta’ como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina”. En: Hirst, Monica (Comp.) *El modelo imperial y las periferias turbulentas: la renovada agenda del intervencionismo internacional*. Buenos Aires: Edhasa, 2008.
- SILVA, Carlos Alberto. *La política internacional de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946. P. 493-496.
- SHOULTZ, Lars. *National Security and United States Policy Toward Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- SCHWELLER, Randall L. “The Problem of International Order Revisited”. *International Security*. Vol. 26. No. 1 (Summer 2001). P. 178-179.
- SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York: University Press, 2000. P. 353-370.
- SWAINE, Michael D. y TELLIS, Ashley J. *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Santa Monica: RAND Corporation, 2000.
- TAMBURINI, Franceso. “Historia y destino de la doctrina Calvo: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*. No. 24 (2002). Valparaíso.
- WALT, Stephen M. *Taming American Power: The Global Responses to U.S. Primacy*. New York: W. W. Norton & Company, 2005.
- WOMACK, Brantly. *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.