

JULIO 2013

## Políticas exteriores en Latinoamérica: Tratando la transformación global

*Por Fernando Petrella*

### Introducción:

Agradezco a la Fundación Getulio Vargas –uno de los centros académicos y de investigación más importantes del mundo– por esta invitación. Como miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales me siento muy honrado, y particularmente por compartir este panel con distinguidos profesores como Elena Lazarou, Claudia Calvin Venero y Patricio Meller.

Aprovecho esta circunstancia para extender un respetuoso y cordial saludo para el Señor Canciller de Brasil, Embajador don José Antonio Patriota y para el Señor Ministro de Defensa, Embajador don Celso Amorin, a quienes conocí y valoré durante mi paso por las Naciones Unidas. Para el Embajador don Enio Cordeiro, un saludo muy especial. Acaba de dejar su destino en la Argentina, luego de una gran tarea en momentos complejos, por las tensiones derivadas de la crisis global.

El tema de reflexión de este panel es: “Políticas Exteriores en Latinoamérica: Tratando la transformación global”. Los interrogantes planteados son:

- 1) ¿Tiene la región objetivos comunes para la gobernanza global?;
- 2) ¿Debe la región unirse en cuestiones políticas y de seguridad?;
- 3) ¿De qué manera nuestras políticas exteriores pueden adaptarse ante el creciente peso de la región en asuntos internacionales?;
- 4) ¿Cuál debería ser el rol de Argentina, Brasil y México en el G20?

\* Disertación del Embajador Fernando Petrella en el Encuentro Latinoamericano de Think Tanks, organizado por el Think Tanks and Civil Society Program de la Universidad de Pensylvania y el Centro Latinoamericanos de Políticas Públicas de la Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro, 10 al 12 de julio de 2013.

Claramente, el desafío mayor es si, juntos y desde este hemisferio, estamos en condiciones de diseñar una “base” de política exterior en problemas puntuales, que nos permita un aporte colectivo a la agenda internacional.

Aclaro que este “paper” solamente aspira a ser el comienzo de un estudio más profundo y no supone, necesariamente, que sea tarea sencilla lograr una política exterior “homogénea” por parte de los latinoamericanos. Pero tampoco descarta que, de la coordinación de criterios en temas específicos, resulte una mayor unidad, eficacia y gravitación de América Latina y el Caribe en el mundo de hoy.

Teniendo eso en cuenta, mis comentarios a los interrogantes que nos plantea la profesora Lazarou, giraran sobre tres aspectos:

- a) ¿Tenemos los latinoamericanos una identidad compartida y “diferente” (como para diseñar una política exterior común)? y, si es así, ¿en qué se basa?;
- b) ¿Cuáles son, desde nuestra óptica, los puntos más salientes de la agenda internacional (que posibiliten acciones conjuntas)? y,
- c) ¿En qué aspectos de esa agenda podemos realizar una contribución significativa que refleje nuestra mayor gravitación en los problemas globales?

### La “cohesión” y los objetivos “comunes”

Decía que lo primero es replantearnos la cuestión de la “identidad” y lo que entendemos por ella. Sin una base de “identidad” reconocida y aceptada que nos cohesione, parece difícil avanzar hacia el objetivo más ambicioso de coordinar/buscar/ establecer bases comunes para el accionar exterior.

En el pasado y sin mayores desacuerdos, esa “identidad” se sostenía en el origen colonial de nuestras naciones, en las guerras por la independencia, en la cultura y religión comunes, en el aporte inmigratorio similar y en los idiomas derivados de la misma matriz. Ese paradigma, con el cual fueron educadas muchas generaciones de latinoamericanos, hoy no es totalmente compartido. De allí que la “identidad”, que es la amalgama (glue) que serviría de identificación para América Latina en el mundo, debería basarse en factores distintos a los antes mencionados.

Pienso que esos factores podrían extraerse de conjugar todo aquello que hemos hecho de positivo y en conjunto desde el comienzo de nuestra historia moderna. La cohesión no vendría entonces de la “herencia común”, sino

de lo logrado con la contribución de todos. En otras palabras, de aquello que haya significado un aporte latinoamericano a la política y al derecho internacional regional y global.

Sobre todo esto habría que trabajar más, pero los hechos están allí. Exploremos –con alguna abundancia para reforzar el punto– los más tradicionales: a) La regla del “uti possidetis” que permitió superar conflictos territoriales y cuya aplicación influyó positivamente en el proceso de descolonización en las Naciones Unidas (con el peso decisivo de América Latina y el Caribe); b) La integridad territorial; c) El Asilo diplomático, que debemos considerar como el embrión de las nobles prácticas humanitarias en América Latina. Vigente y útil hoy como ayer, a la luz de varios casos resonantes que involucran a nuestros países en estos momentos; d) La libre navegación de los ríos; e) La Doctrina Drago, con el propósito de evitar el cobro compulsivo de la deuda pública y como protesta ante el mundo contra la intervención militar de potencias europeas en Venezuela. Como consecuencia del pensamiento de Drago, surgió la “cláusula Calvo” y la idea de una “comunidad de fortuna” entre nacionales y extranjeros; f) El arbitraje como medio para solucionar los conflictos entre los Estados, llevado a las Conferencias de La Haya de 1907; g) La “no

intervención” y la Doctrina Estrada; h) La prohibición de la amenaza del uso o del uso de la fuerza que pasaron a la Carta de las Naciones Unidas y a la Carta de la OEA; i) El Derecho del Mar, en particular la zona económica exclusiva.

Más recientemente contamos con los aportes al desarme y a la no proliferación evidenciados en el Tratado de Tlatelolco y el ABBAC firmado entre Argentina y Brasil en 1993, por el cual ambos países contabilizan y controlan las respectivas instalaciones nucleares con el apoyo de la Organización Internacional de Energía Atómica. La autorestricción de Argentina y Brasil en el sentido de no fabricar armamento nuclear constituye un ejemplo, sobre todo en momentos en que la no proliferación y el posible uso de armas químicas, son las principales preocupaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De igual importancia son los desarrollos en materia de derechos humanos y defensa colectiva de la democracia en los que la Organización de Estados Americanos ha tenido y tiene un rol central y los esfuerzos hacia la integración regional y hemisférica promovida, en su momento, por los presidentes Kubitscheck y Frondizi para “facere do Hemisfério Occidental

a região mais próspera do globo, exemplo vivo de uma organização democrática realizada pela vitória da persuasão sobre a força”.

Las Memorias de Joao Clemente Baena Soares (Brasil) desde la OEA y de Javier Pérez de Cuellar (Perú) luego de su gestión en las Naciones Unidas, por ejemplo, son elocuentes en cuanto al aporte de América Latina y el Caribe al sistema internacional. Faltaría, sin embargo, una mayor concientización, un mayor “orgullo” sobre nuestras iniciativas comunes y un mayor esfuerzo para hacer llegar a pueblos y dirigentes –mediante educación e información ese acervo cultural, diplomático y político tan rico. Sin esa “culturización” las dirigencias podrían no entender la necesidad de dialogar y coordinar.

Entonces, para intentar una respuesta al primer interrogante que nos plantea Elena Lazarou, diría que, si en el pasado hemos encontrado la manera de coordinarnos para consagrar principios de conducta internacional tan respetados como los expuestos, resulta indudable que ahora –aún en un contexto muy distinto– deberíamos poder hacer lo mismo. La cohesión, que ayudó entonces, deberíamos construirla también ahora.

#### La agenda política y la seguridad

Elena nos pregunta si debemos coordinarnos más estrechamente en cuestiones políticas y de seguridad. Partimos de la premisa que la inseguridad es un riesgo global y por tal, nos afecta a todos. Pero, ¿cuál es el concepto de seguridad actual? Abarca la seguridad humana, el concepto más amplio que incorpora la idea del “bienestar” y a las nuevas amenazas como el terrorismo y el narcotráfico. ¿O hablamos de los temas, más “tradicionales”, como los de la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? Yo pienso que Elena nos propone el sentido más amplio de seguridad, que es también el más actual, porque es el que reclaman las multitudes que se juntan en las plazas de las grandes ciudades. Cualquiera sea el caso, tenemos varios escenarios donde actuar: las Naciones Unidas, la OEA y otros organismos hemisféricos, la Organización Mundial de Comercio, la FAO, el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el G20. En el sistema internacional, la seguridad –vista como concepto “holístico”– se juega en todos ellos. Experimentemos un poco sobre esto, analizando un episodio reciente. ¿Cómo hubiésemos hecho para coordinarnos y hacer llegar al último meeting del G8 en Irlanda los puntos de vista de los latinoamericanos? ¿Qué

reflexión nos suscita el Comunicado Final de ese encuentro? ¿Qué pensamos de los paraísos fiscales o de pagar rescate a los terroristas? Algo todavía mucho más sensible: la crisis en Siria, país con el que tenemos lazos de amistad y sangre profundos. Sostenemos la “sacrosanta” regla de la “no intervención”, pero también hemos contribuido muy activamente a priorizar la defensa de los derechos humanos y a elaborar las doctrinas de la “responsabilidad de proteger”. Argentina la invocó tempranamente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1999 cuando fue la crisis humanitaria en Kosovo (ante el recuerdo fresco de las tremendas experiencias de Rwanda y Srebrenica, no podíamos vacilar y tampoco debía vacilar el Consejo).

En septiembre de 2011 la Señora Presidenta de Brasil D. Dilma Rousseff introdujo, desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, un importante nuevo elemento que define todavía mejor el concepto: la “responsabilidad AL proteger”. Resulta claro que no toda intervención, humanitaria en sus orígenes, sigue siendo humanitaria en su desarrollo, en sus objetivos y, finalmente, en sus resultados. Estoy seguro que podríamos coincidir en esta mejorada concepción de las obligaciones que todos tenemos frente a las crisis humanitarias. A la luz

de estas presunciones, ¿qué le hubiésemos señalado entonces al G8 respecto de la situación en Siria? ¿Qué mensaje enviaríamos a Ginebra sobre Siria? ¿Sirve la experiencia de Libia? ¿Se coordinaron en esa ocasión los latinoamericanos en el Consejo de Seguridad? (Brasil, Colombia y escasa coordinación).

Las cuestiones que afectan a la paz y a la seguridad internacionales son muy sensibles porque involucran, casi siempre, a las superpotencias. Pero si bien en el caso de Libia no hubo una posición similar de los latinoamericanos, sí la hubo sobre la intervención en Iraq, cuando tanto Argentina como Brasil, Chile, México y también Canadá apoyaron mayores negociaciones en las líneas de Hans Blix.

Teniendo en cuenta estos ejemplos, mi comentario sobre el segundo interrogante que nos propone Elena es que la coordinación de políticas en casos puntuales requerirá mucho acercamiento previo. Esa coordinación no es inalcanzable, pero supone intenso diálogo periódico entre las Cancillerías, fortaleciendo su rol dentro de los gobiernos, en un marco de confianza, buena fe, así como de riesgos y beneficios compartidos.

Esta circunstancia posiblemente abra un espacio de trabajo necesario para los Think

Tanks regionales, en el sentido de identificar y definir problemas, preparar agendas y acercar a los interesados.

### Adaptarse para la mayor gravitación regional.

#### Los desafíos

El título de este apartado reproduce la pregunta de Elena. Al respecto creo que, en general, los países y las regiones gravitan en el sistema internacional de tres maneras:

- a) Por sus iniciativas o presencias estratégicas.
- b) Por sus propuestas políticas.
- c) Por su dimensión comercial.

Con respecto a sus iniciativas o presencias estratégicas, supongo haber mostrado claramente, por la vía de los ejemplos, que América Latina y el Caribe han hecho un aporte importante al sistema internacional en aspectos concretos (los informes del Comité Jurídico Interamericano, los archivos de la OEA y de las Naciones Unidas lo confirman). Pero estas iniciativas abarcaron fundamentalmente el periodo previo a la II Guerra Mundial, al conflicto Este-Oeste y el posterior a la caída del Muro de Berlín. Eran escenarios muy distintos al actual, con parámetros claramente definidos y

“límites” complicados de superar. Ahora –en el mundo de la post crisis financiera– las posibilidades son distintas y más amplias. Pero las cuestiones atinentes al desarme siguen teniendo fuerte vigencia, reclamando nuestro protagonismo y ofreciéndonos un importante campo de gravitación global. Nadie desea convivir en un mundo lleno de artefactos nucleares o de armas de destrucción masiva. Lo mismo podríamos sostener en relación con los problemas humanitarios y ambientales en los que América Latina tiene un rol central. Las Conferencias de Río y el laborioso logro del Protocolo de Kioto dan testimonio de ello.

La “no intervención” y la responsabilidad de proteger poseen hoy igual nivel de importancia. En estos temas se conjuga la diplomacia preventiva, la intervención “humanitaria”, sus límites, la reconstrucción post conflicto y la problemática de los refugiados. Estoy convencido de que estamos también en condiciones de hacer un aporte en todas y cada una de estas cuestiones.

Vivimos un mundo con fronteras “líquidas”, con soberanías superpuestas y confundidas y con liderazgos parciales y horizontales. Lo novedoso de esta circunstancia es que los “grandes” actores del sistema así lo

reconocen. Por ello, considero que el gran desafío para América Latina y el Caribe es lograr gradualmente una verdadera integración hemisférica como mejor instrumento para “gravitar/pesar/contar” en la gobernanza global (desde Canadá a la Tierra del Fuego, como proponían Jucelino y Frondizi). Eso, indudablemente, nos daría una fuerte presencia internacional. Pero hay concepciones del pasado que superar. Jimmy Carter mereció justa notoriedad declarando que había que perder el “miedo desordenado al comunismo” (Discurso en la Universidad de Notre Dame, mayo 28, 1977, exponiendo la Carter “doctrine” en Foreign Policy). Siguiendo ese lineamiento, los latinoamericanos deberíamos perder el “miedo desordenado a los Estados Unidos”. Para esto, primero es imprescindible comprender las distintas capacidades de proyectar nuestros intereses comunes en una escala global. En segundo lugar y sobre dicha base, es necesario concebir criterios de acción igualitarios con los Estados Unidos que, asumiendo las “asimetrías”, puedan responder con firmeza a los eventuales desbordes que exceden las actividades diplomáticas normales. El Derecho Internacional ofrece respuestas para esos casos. Por otra parte, no es posible pensar un futuro dividiendo América en regiones, inventando “identidades”

subregionales que como tal no existen y parecen discriminatorias. Tampoco es razonable concebir la integración dejando “afuera” del espacio común al que pertenecen a uno de los países más virtuosos del mundo como Canadá y al más poderoso como Estados Unidos. Esas actitudes nos han separado en lugar de unirnos y han dado lugar a un tácito “doble juego” (*hide and seek*) en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Pensar que podremos influir y mostrar el creciente peso de la región desde la división, es miope.

Miremos por un momento un planisferio del mundo. Para Argentina, que tiene la línea vertical hacia el Norte desarrollado, la diagonal hacia Europa y la horizontal hacia el Asia más extensa en kilómetros de toda la región, la unidad hemisférica es necesaria, mientras que las divisiones son negativas y mucho más aún si las hacemos ideológicas. La geografía cuenta mucho (*geography matters a lot!!!*). Pregunto ahora: ¿creemos sinceramente que América del Sur –como unidad de referencia política diferenciada en el mundo– puede ser gravitante solo por su superficie, recursos naturales, población, comercio y mercado? (salvando profundos contextos, eso básicamente, ya lo tenían los pueblos

originarios!). ¿Hay una “identidad” sudamericana distinta de la de los centroamericanos y de los mexicanos? ¿Somos distintos de ellos? Deberíamos revisar estas premisas.

Tengamos en cuenta que los países y las regiones se unen o integran por: 1) intereses estratégicos; 2) afinidades políticas / institucionales o, 3) conveniencias comerciales. Las dos primeras razones son “estables”, la tercera es esencialmente “variable”.

Por todo lo dicho, el gran desafío para gravitar en el mundo regionalizado de hoy debería pasar por la integración gradual del hemisferio occidental basándonos en las numerosas coincidencias y necesidades recíprocas. Habría que coordinarse para ello. Desde América Latina, Brasil y México son los grandes actores para esta tarea histórica y Argentina también.

El segundo gran elemento (“b”) para la gravitación que anhelamos es político y de política interna. ¿Cuál es la “ejemplaridad” que ofrecemos al mundo y cómo deseamos definirnos? ¿Qué pensamos de la democracia? ¿Qué valor asignamos a la Declaración de Derechos Humanos y documentos concordantes? ¿Tiene para nosotros vigencia la Carta Democrática Interamericana? ¿Cuáles son los valores que estamos dispuestos a defender hasta

el final? Acá tocamos el punto medular. ¿Cabe un “neutralismo” entre democracia y no democracia? Si somos ambiguos en esto vamos a crear serias tensiones en nuestros pueblos. Las diplomacias deben leer la realidad y aconsejar correctamente. ¿Los refugiados de Libia huían hacia el sur o, por el contrario, procuraban por todos los medios de llegar a Europa? ¿Los perseguidos de tantas partes del mundo intentan ingresar a Canadá, Australia, Francia o los Estados Unidos o el destino de refugio les resulta indiferente? ¿Qué piensan los funcionarios de Naciones Unidas que se ocupan de los refugiados? ¿Por qué fue el Papa Francisco a Lampedusa?

A mi entender, los refugiados buscan países con instituciones que respeten sus derechos, que practiquen las Convenciones de Derechos Humanos y escuchen a los organismos de control que nosotros –los latinoamericanos– impusimos en su momento. Mi comentario es que en el terreno del funcionamiento institucional –es decir, el de la “ejemplaridad”– en América Latina también hay un camino que recorrer. Tal vez Uruguay y Costa Rica podrían aportarnos mucho en este tema que tiene que ver con el “soft power” regional.

El tercer factor de gravitación (“c”) es el



comercial. Momento complicado ya que la crisis ha distorsionado muchos esfuerzos exitosos. No dudo que Brasil y México poseen la capacidad para gravitar, tanto por sus mercados internos como por el dinamismo de sus exportaciones. A Chile se lo percibe como el país de la región con mayor inserción comercial hacia el mundo, igual que a Colombia y Perú. Pero no hay que olvidar que con el PBI solo no alcanza para participar en las “grandes decisiones”. Tenemos que conjugar los tres factores: el estratégico, el doméstico y el comercial.

A fin de contestar a Elena su pregunta (“Adaptarse para la mayor gravitación de la región.”) usaría la frase final del párrafo anterior: con el PBI solo no es suficiente. Hay que sumar coordinación y presencia en temas estratégicos y una cierta ejemplaridad interna frente al resto de la comunidad internacional a fin de que el interés hacia América Latina no resulte solo de su mercado y de sus recursos naturales. Pero, además, para sumar peso y no restarlo, debemos concentrarnos en cuestiones donde nuestra acción es más necesaria. Esto es, el desarme, los Derechos Humanos, la defensa de la paz, la prevención de los conflictos y sobre todo, las cuestiones ambientales unidas al desarrollo, y la integración hemisférica. La adaptación de nuestras políticas exteriores será

útil para demostrar la mayor gravitación de la región si elegimos con realismo los temas en que la misma –la gravitación– puede manifestarse. Igual que lo hicimos durante el siglo XX y principios del XXI.

### Palabras finales

Felicito a Elena Lazarou por las cuestiones que nos ha presentado. Tenemos, igual que en el pasado, objetivos e intereses comunes. Los más generales y globales se prestan mejor para adaptar y coordinar nuestras políticas exteriores. Entre estos, la defensa de la paz y sus mecanismos diplomáticos, la democracia, los derechos humanos, el desarme, los temas ambientales, de desarrollo y la integración hemisférica, parecen ofrecer un panorama más alcanzable para un accionar común y gravitante.

Por último, respecto del G20 todos tenemos un rol que cumplir. Brasil y México por su dimensión, mercado y alianzas estratégicas, poseen mayor predicamento que Argentina en este momento. Ello sugiere mantener la coordinación actual.

**Fernando Petrella** / Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. Director del Comité de Organismos Internacionales del CARI. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Abogado y Escribano (UBA), Master International Public Politics (Johns Hopkins University, SAIS, Washington DC). Ha sido Subsecretario de Relaciones Exteriores en dos oportunidades, Secretario de Estado para las Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos (Vicecanciller) y Representante Permanente ante las Naciones Unidas. Es autor de numerosas publicaciones periodísticas sobre temas de su especialidad.

Para citar este artículo:

Petrella, Fernando (2013), "Políticas exteriores en Latinoamérica: Tratando la transformación global" [disponible en línea desde julio 2013], Serie de Artículos y Testimonios, N° 84. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at84.pdf>