

Los desafíos para Latinoamérica en el escenario internacional post Irak

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Director FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)-Chile¹

El hecho de mayor relevancia y que marcó el fin de un ciclo, con el cual se abrió un nuevo período de incertidumbre en el sistema internacional, fueron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York, Washington y Pennsylvania. La falta de acuerdo en el Consejo de Seguridad y la decisión unilateral del empleo de la fuerza en la guerra de Irak señalan el inicio de una nueva etapa en el sistema global. No es la primera crisis en el sistema internacional, pero sí es la primera que se expresa en un contexto que refleja los efectos del 11 de septiembre y la crisis que arrastraba Naciones Unidas, desde mediados de los 90. A ello agregamos los efectos estructurales del proceso de mundialización. En el campo internacional, las preguntas sobre cómo construir estabilidad y desarrollar bienes públicos internacionales que aseguren la paz ocuparon importantes espacios en la segunda mitad de los noventa y tuvieron un momento de reflexión significativo en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas. Un mundo libre de temor es el objetivo que en el plano de la seguridad se planteó Naciones Unidas.² Estas reflexiones quedaron truncadas por los atentados del terrorismo de alcance global³ y en especial por la respuesta de carácter unilateral que desarrolló Estados Unidos. En primera instancia, la respuesta mundial, legitimada por Naciones Unidas, correspondió al desarrollo de la más amplia coalición internacional en contra del terrorismo para asegurar la paz internacional. La segunda respuesta norteamericana enfatizó el ejercicio de un unilateralismo extremo que debilitó la institucionalidad multilateral y las opciones de cooperación.

El debate actual sobre cómo se estructurará el sistema internacional –si estamos ante la emergencia de un unilateralismo de carácter radical o bien en una etapa de crisis del multilateralismo, en la cual éste posee espacios para recomponerse– adquiere la mayor importancia.

En este trabajo busco establecer algunos elementos estructurales que contribuyan al desarrollo de un mapa cognitivo que posibilite una mejor inserción latinoamericana en este nuevo sistema internacional cargado de incertidumbres y en donde América Latina se encuentra altamente fragmentada⁴.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD

A partir de lo que leemos, lo que miramos, lo que escuchamos construimos la realidad; y probablemente lo que miramos cada día nos lleva a distorsiones importantes; necesitamos captar los elementos estructurales que definen los aspectos centrales de las relaciones de poder y los procesos que por las que son afectadas hoy y en el futuro.

En ese sentido, por ejemplo, el día 9 de mayo de 2003, el *Wall Street Journal*, en la edición Europea, tiene en primera página dos noticias ligadas al uso de la fuerza; una, referida al potencial militar y la posibilidad del uso de la fuerza en Corea del Norte; y una segunda, relacionada obviamente con el tema iraquí y el papel de Estados Unidos en ese país y más en general en la zona; así como con sus lazos con la Unión Europea y otros actores claves. Al abrir la segunda página aparecen otras dos noticias vinculadas al uso de la fuerza; una sobre el sistema antimisiles que necesita comprar Taiwan; y un artículo de fondo sobre “La pequeña Noruega que quiere jugar en grande”, con un análisis de lo que significa en el terreno de las FF.AA. (Fuerzas Armadas) el recambio y modernización de Noruega, como país de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). En la actualidad, los medios de comunicación dan cuenta de la importancia de la violencia en las relaciones internacionales. Esto nos mostraría que el uso de la fuerza pareciera estar cambiando algunas bases sustantivas del sistema internacional. Cuando miramos todas las noches la televisión se reafirma esta idea. La fuerza y la guerra ocupan un espacio de gran significación por encima de las instituciones que velan por la estabilidad y la paz.

Esto se ve confirmado cuando se evalúa la situación que llevó a la guerra de Irak. La responsabilidad primaria de las grandes potencias fue evidente. No se logró un consenso para encontrar una salida que eliminara el uso de la fuerza, tampoco hubo un espacio que hubiese permitido otro tipo de solución. Esto plasma una crisis en el principal instrumento de solución de controversias⁵ y en el único instrumento legítimo para decidir el uso legal de la fuerza.

Un tercer elemento que afecta las perspectivas del sistema global es la fatiga que existe respecto a los resultados concretos en el multilateralismo tradicional, en particular en el multilateralismo de base parlamentaria de las Naciones Unidas. El caso del Consejo de Seguridad sobre Irak, o la gran crítica sobre la Comisión de Derechos Humanos, que, tal y como está constituida no representa a los que defienden el estado de derecho y los derechos humanos. Esto dificulta los consensos efectivos para la protección de los seres humanos y la reivindicación de sus derechos.

Agregaremos un cuarto elemento: las carencias y, en muchos casos, el fracaso de la “diplomacia de cumbres”. Ésta fue desarrollada después de la Guerra Fría –si

bien la diplomacia de Jefes de Estado es muy antigua, así tanto como la diplomacia-, tuvo un auge y una perspectiva muy importante en la posguerra Fría, cuando fueron convocadas y se producen grandes conferencias mundiales en todos los temas, desde el medio ambiente, pasando por asuntos de la mujer, a la Conferencia del Desarrollo. De allí han surgido muchas declaraciones fundamentales, pero aún existe poca concreción y poca evaluación respecto al cumplimiento de metas que fueron ahí definidas. Los mecanismos de seguimiento son débiles. La voluntad política para aplicar los acuerdos ha sido baja y no se han destinado los recursos para su ejecución efectiva⁶. En el caso de las Cumbres Iberoamericanas, esto llevó a que se acordara crear una comisión presidida por Fernando H. Cardoso para que propusiera cambios en su operatoria.

La conclusión es que parecería que estamos ante un sistema internacional que se desmorona, con una hiper-potencia, con un amplio uso de elementos de poder, sin un marco institucional que lo regule. Enfrente, una incipiente y coartada emergencia de una sociedad civil global. Más aún, estamos ante un sistema internacional en el cual se viola el derecho internacional y continúa su atropello. Lo anterior parecería ser una lectura muy radical del sistema internacional actual; sin embargo, si tomamos sólo las señales del día a día y de la coyuntura, probablemente pudiéramos llegar a esta conclusión.

HACIA UN NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL

Es importante preguntarse, ¿se ha producido un cambio tan radical en el sistema global? Mi respuesta es: no. Mi perspectiva es que estamos en un momento de tránsito complejo, vivimos un momento de cambio significativo, en el cual los aspectos estructurales aún no se han decantado y por lo tanto no se perciben tendencias que tengan un alto grado de certidumbre y permanencia. La situación coyuntural tiene una gran importancia mediática y probablemente radicaliza determinadas decisiones. ¿Qué es lo que quiero expresar con esto? Busco destacar algunos elementos que constituyan y marquen los fundamentos estructurales del sistema global. Sin duda, uno de ellos son los cambios en las políticas de Estados Unidos, como veremos más adelante.

Primero, la caída del muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética, y el desarrollo de la Unión Europea redefinieron en términos geo-políticos Europa y el peso que Europa tiene en el mundo. Asociado a lo anterior, está la creación del *euro* como moneda única. A esto se une su potencial en el terreno científico y en el tecnológico. Sin embargo, Europa posee un bajo nivel de inversión en el ámbito de la defensa y de los gastos militares. Europa es una potencia económica, pero no tiene un peso militar propio. Esta región operó, durante 50 años, bajo el paraguas de la protección de los Estados Unidos. Esta última situación pareciera que podría modificarse en términos relativos para evitar la subordinación, es

decir, buscar un nuevo equilibrio en las relaciones transatlánticas. Esto es un cambio sustantivo. Es parte del debate esencial que actualmente se efectúa sobre la Política de Seguridad Común Europea⁷. La nueva Europa, que se amplía y ocupa el conjunto del espacio europeo, se repiensa y define su tiempo histórico de manera distinta. Dicen "si tardamos 50 años en llegar a donde estamos, tardamos más de 20 en tener una política fiscal y monetaria común, bueno, eso significa que podremos tardar otros 10 ó 15 años en tener política exterior común y consensos en el ámbito de la seguridad y la defensa". Redefine el *timing*, y hace que, frente a la política de Estados Unidos, el tiempo europeo sea diferente. Es parte de las diferencias culturales y de las realidades del poder y de cómo éste se construyó y articuló, después de la destrucción europea en la II Guerra Mundial, y en especial tras la desaparición de la Unión Soviética. La superación de las rivalidades intra-europeas tomó más de 40 años y, después de la caída del muro de Berlín, se ha consolidado la cooperación. La realidad europea posibilita y efectiviza un multilateralismo económico, independientemente del desequilibrio militar.

Un segundo cambio estructural al cual estamos más acostumbrados y del que percibimos fácilmente el impacto es el de la globalización. Ésta afecta a todas las áreas, pero hay algunas que son más significativas que otras. Las que erosionan la soberanía de los Estados adquieren particular relevancia. Algunas áreas requieren soluciones y respuestas globales porque no hay soluciones nacionales posibles. La globalización hace que los Estados dejen de tener control sobre las inversiones, sobre las finanzas, sobre aspectos sustantivos del comercio, sobre las comunicaciones, y esto genera nuevos problemas que todavía tampoco terminan de decantarse⁸. Las incertidumbres del proceso de mundialización son muy altas⁹. Este cambio ubica la interdependencia y la cooperación como dos claves de cualquier política.

Ligados a la globalización, están los temas de la interdependencia; hay un encadenamiento de efectos. El caso más evidente son las crisis financieras. Cuando se analiza la posibilidad de crecimiento económico miramos a la economía mundial, en particular a la norteamericana, y cómo ésta puede ser nuevamente el motor del desarrollo económico en el mundo. La interdependencia se constituye de esta forma en un parámetro estructural¹⁰.

Un cuarto aspecto de importancia fundamental en la construcción del escenario internacional corresponde a las enormes brechas que se han generado en el desarrollo humano. Estas diferencias se han incrementado de manera simultánea con los avances y aceleración de los procesos de globalización e interdependencia. La pobreza en el mundo constituye un flagelo de difícil resolución. La meta de su superación establecida en la Cumbre del Milenio será muy difícil de cumplir. Más

de 1 300 millones de personas vivían, en 1987, con menos de un dólar diario. En países como Honduras y Guatemala el 40% de la población debe vivir con menos de un dólar diario. En América Latina los pobres aumentan. En 1980, el 40.5% de la población vivía en pobreza; en 1999 había aumentado a un 43.8%. Esto significa que se pasó de 136 millones de pobres a 215 millones¹¹.

Las tremendas diferencias en el desarrollo humano no sólo están marcadas por las disparidades económicas, también las disparidades de género continúan siendo muy importantes. Esto se manifiesta con fuerza en el terreno de la educación y en las diferencias salariales. Las características del proceso de mundialización impiden que pueda haber un acceso equitativo a los beneficios del progreso que generan la reducción del espacio y del tiempo y el uso de las nuevas tecnologías. El informe del desarrollo humano de 1999 mostró gráficamente estas disparidades.¹² En América Latina el 40% más pobre logra captar sólo entre el 9 y el 15% de los ingresos. El 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más del 30%. Esta es una tendencia que se agrava constantemente.

Otro cambio estructural es la emergencia de una ciudadanía global y el papel en particular que tiene la opinión pública internacional. En el caso iraquí fue evidente. El peso de la ciudadanía fue significativo en los distintos países. Su acción se manifestó sobre las posiciones que se debatían en el Consejo de Seguridad y, finalmente, sobre las decisiones que tomó Estados Unidos en forma unilateral. El peso de este nuevo actor es debatible. Sin embargo, dada la unificación mediática del planeta por la TV, sus reacciones generan efectos acumulativos y de gran presión en el tiempo. La focalización temática y temporal caracteriza su forma de actuar reactiva. La creación de redes por medio de Internet ha posibilitado la articulación proactiva –ya no sólo reactiva– de este actor emergente.

LAS RAÍCES DE LOS CONFLICTOS

Lo anterior nos lleva a reconsiderar las raíces de los conflictos. Cuando miramos las causas y su ligazón a los intereses, encontraremos que los temas estructurales poseen mayor peso que las expresiones más coyunturales. Desde la perspectiva de quién dirige, hoy día, la Política Exterior y de Seguridad Común en Europa, el Sr. Javier Solana, señala cinco causas: las que no están ligadas a contenciosos interestatales¹³. La pobreza es el elemento clave en la conflictividad actual en el mundo. La conflictividad tiende a aumentar de manera significativa entre los que tienen menos, esto fundamentalmente se liga a una segunda causa de conflictividad, los “Estados Fallidos”¹⁴. Es decir, la incapacidad de actores estatales para ejercer el imperio de la ley en su ámbito soberano, posibilitando la irrupción de grupos ilegales, del crimen transnacional, en su interior. La erosión de la soberanía se transforma en antecedente del conflicto. Lo anterior normalmente se vincula, en nuestra región, a las drogas y el narcotráfico. La tercera fuente está refe-

rida a la intolerancia étnica y religiosa; ésta posee un impacto altamente diferenciado en América Latina y el Caribe. La cuarta es que los que hacen uso de la fuerza, los "ejércitos" son actores principalmente no estatales, sin disciplina y mercenarios. El último aspecto es el derrame de los conflictos, estos no se pueden aislar, se produce una desnacionalización de ellos. Estos factores se potencian entre sí y producen efectos encadenados.

NUEVOS TIPOS DE GUERRA

En el contexto de posguerra fría no sólo ha sido necesario reconsiderar la tipología de conflictos, también es muy importante poder mirar las formas de expresión violenta de éstos y en especial su expresión en guerras. Mary Kaldor ha elaborado una tipología de guerras en la posguerra fría¹⁵; destaca tres tipos: a) nuevas guerras, b) guerras espectáculo y c) guerras neomodernas.

Nuevas guerras. Las nuevas guerras constituyen el elemento característico de la conflictividad de posguerra fría; son conflictos que han tenido su expresión principal en África. Corresponde a guerras intranacionales, normalmente son guerras civiles vinculadas a redes transnacionales¹⁶, en sociedades altamente polarizadas y escindidas y con un Estado sin poder, sin capacidad de control soberano sobre su territorio y sin el monopolio en el uso de la fuerza. Las expresiones de violencia en contra de la autoridad se inician como movimientos subversivos o guerrilleros que finalmente degeneran en un conflicto abierto de gran permanencia. En él participan una pluralidad de actores, los niños soldados adquieren relevancia, la mayoría de las víctimas son civiles. Estos conflictos normalmente terminan en crisis humanitarias. Éstas recurren al sistema internacional para encontrar alguna solución capaz de proteger a la población civil. La carencia de un Estado competente lleva a una privatización del uso de la fuerza y a la vez a una privatización del uso de los recursos del estado. La economía se transforma en una economía criminal por su vínculo con redes del crimen organizado que provee de recursos vinculados a economías ilegales, ya sea drogas, diamantes o tráfico de personas. En el caso latinoamericano, sin haber alcanzado aún una magnitud crítica, Colombia pudiese ser el ejemplo más cercano. En África, el ejemplo más evidente es Liberia.

Las guerras espectáculo. El nombre de este tipo de guerra proviene del impacto mediático. Son guerras en las cuales las principales potencias tienen intereses directos en juego y que participan abiertamente en la guerra. Son conflictos como los de Kosovo, la guerra del Golfo, Afganistán o la invasión de Irak. En ella se emplean medios modernos de combate y la alta tecnología posee un papel sustantivo en el balance de fuerzas. Dada la resistencia de las sociedades de los países desarrollados a experimentar bajas propias, los medios tecnológicos buscan prevenir las muertes de soldados de los dichos países. Armamentos como aviones

sin pilotos o el amplio uso de “bombas inteligentes” buscan terminar con el conflicto sin la necesidad de un fuerte contingente de presencia en el terreno. Son guerras en las cuales la tecnología de las comunicaciones juega un papel esencial. Además, la información en tiempo real posibilita decisiones significativas por parte de los generales y los decisores de política. A su vez, la televisión cumple un rol fundamental con despachos permanentes desde los distintos frentes. Esto, en el caso de la invasión de Irak fue incluso más allá al “incrustar” periodistas junto a las tropas que informaban de las vivencias particulares.¹⁷

Guerras neomodernas. Este tipo de guerras se refiere a la evolución que han tenido los conflictos entre fuerzas armadas clásicas, en especial de países en transición en el período de posguerra fría. Normalmente están referidas a los procesos de modernización de las fuerzas armadas y a la expresión que pueden tener los conflictos entre aparatos armados clásicos entre dos Estados. El ejemplo principal está referido a India-Pakistán que incluso involucra temas nucleares. En este proceso de modernización, la observación de los desarrollos en Rusia y China son significativos. En el caso de las guerras neomodernas la mirada está puesta en la conflictividad interestatal más que en las implicaciones que algunos de estos estados pueden tener en las “nuevas guerras”. En el caso de las guerras neomodernas, por su carácter son conflictos limitados, donde es fundamental generar medidas de prevención para evitar un escalamiento de ellos, sobre todo en el caso de estados nucleares.

La expresión de estos tres tipos de guerra muestra formas diferentes de uso de la fuerza; sin embargo, en ninguno de los tres casos es evidente que la guerra por sí misma sea capaz de resolver los conflictos que llevaron a este uso de la fuerza. Más aún, en el contexto de la interdependencia global, cada una de las tres situaciones descritas posee un fuerte impacto desestabilizador de carácter regional o global.

A lo anterior se debe añadir los casos de las guerras de la globalización. Moisés Naím destaca cinco guerras de este tipo: drogas, tráfico de armas, propiedad intelectual, tráfico de personas y lavado de dinero.¹⁸ En su perspectiva, los gobiernos tienen graves dificultades para ganar esta guerra, dado que las redes criminales tienen una mayor habilidad y flexibilidad para usar las nuevas tecnologías e invertir grandes cantidades de recursos en su actividad en un momento de restricción económica para los gobiernos. Sin embargo, la principal razón viene dada por la incapacidad gubernamental para asimilar los cambios de la globalización y generar una acción coordinada de carácter eficiente. Para que esto se pueda dar es necesario superar las visiones tradicionales de soberanía e incrementar las perspectivas de cooperación intergubernamental. Los diseños de política unilaterales tienden a agravar este cuadro.

EL 11 DE SEPTIEMBRE CAMBIÓ LA ESCALA Y LA PERCEPCIÓN DE AMENAZAS DE ESTADOS UNIDOS¹⁹

El cambio central y más importante en el sistema global es el cambio en la percepción estadounidense y la respuesta de los Estados Unidos frente a diversos hechos y procesos del mundo. La respuesta norteamericana, está dominada por el temor²⁰. No por el temor respecto de su capacidad de respuesta, sino por el temor que genera una vulnerabilidad que no había sido sentida ni percibida hasta entonces, una vulnerabilidad en la que el territorio norteamericano y las vidas estadounidenses podían estar en peligro por el terrorismo, por el uso de *armas de destrucción masiva, por la simple acción de otros fundamentalismos*, de otras civilizaciones, e incluso el temor a la propia ineficiencia para evitar estas situaciones. La respuesta normal cuando se actúa bajo la reacción del temor es el uso de la fuerza. Éste ha sido el diseño esencial que han tomado los Estados Unidos. Además, en este momento, el temor se transforma en un elemento aglutinador en la política doméstica; y que rinde, en términos de apoyo político, de manera muy significativa a quienes están impulsando políticas para enfrentar este temor.

Es necesario preguntarse desde una perspectiva más amplia sobre *¿adónde apuntan su mirada los analistas y decisores estadounidenses en esta nueva etapa del sistema global? ¿Hacia dónde se orientan las decisiones del principal actor global, de la hiperpotencia? Hay diversas interpretaciones: destaco cuatro grandes visiones de cómo se mira y percibe el papel de los Estados Unidos.*

La primera, se refiere al papel hegemónico de la principal potencia mundial. Para algunos analistas el hecho que Estados Unidos se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años 90 plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al imperio romano, o a la hegemonía inglesa del siglo XIX, para tratar de encontrar lecciones del pasado que nos iluminen en este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive.²¹

Otros analistas han puesto énfasis en la siguiente pregunta: *¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central por resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello afectará a un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional, incluyendo a las Naciones Unidas, la OTAN y el sistema interamericano, entre otros.*

Un tercer enfoque mira el cambio en el balance de poderes como un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense. Durante la década de los 90, Estados Unidos dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el control del acceso a recursos naturales que Estados Unidos se ha garantizado. Aún más tras el conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a nivel mundial.²² Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia en inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y medio plazo.²³

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a George W. Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la administración Bush, la llegada al poder del *neo-conservadurismo*, el impacto del atentado del 11 de septiembre, y elementos de continuidad histórica en la política exterior americana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo, y la desconfianza al sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si esta política acabará cuando haya un cambio de sello político en una administración futura.²⁴

Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: re-jerarquización de prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos a través de acciones preventivas.

Re-jerarquización de prioridades. Históricamente, la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo al contexto específico que están viviendo: cuestiones concernientes a su seguridad y al bienestar económico de su población. La re-jerarquización de prioridades se explicitó con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States* publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista del 2001.²⁵ En este documento se da particular énfasis al fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad se rea-

liza mediante la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo. La administración Bush ha enfatizado un liderato mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría cuajar a través de los organismos tradicionales (llámense OTAN, o Naciones Unidas) sino mediante alianzas que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo post 11 de septiembre.

Guerra Preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. El actual Secretario de Defensa de EE.UU., Donald Rumsfeld, en un reciente artículo anunciaba que “la mejor defensa y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”²⁶. Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte de la nueva administración. En este sentido, Rumsfeld señalaba “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”. Esto significó abandonar el esquema de prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse. El aspecto medular señalado en el documento es que “Estados Unidos actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas”. El documento define la estrategia como el camino de la acción. “En el mundo nuevo en que hemos entrado, el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción” (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional. Primero, la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. No solamente cambia las reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global. Segundo, esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EE.UU. Tercero, la nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad que ser construida o reafirmada. Una mirada unilateral que reafirma la actuación preventiva y ofensiva tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles. Finalmente, semejante estrategia no debe ser de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger, al expresar que no debería “ser una regla general”.²⁷

AMÉRICA LATINA FRAGMENTADA

En este marco, ¿cómo se ubica América Latina? Lo característico es un alto grado de inestabilidad y altos niveles de incertidumbre. Si hacemos un recuento, muy rápido, de lo que fue el año 2002 en América Latina, el panorama es muy desalentador.

La guerra en Irak dividió a la región y la fraccionó aún más. Tensionó las relaciones de América Latina en su vínculo con los Estados Unidos y en sus relaciones internacionales. La falta de certeza y de confianza se manifestó en la caída en las expectativas del mercado, en un período que está caracterizado por el estancamiento y por las pérdidas; en forma paralela, las proyecciones de todos los analistas indican que la tensión social se incrementará, y esto es concordante con crisis políticas, económicas y sociales que viven con mayor o menor fuerza todos los países de la región. Las secuelas que más impactan son los escenarios de turbulencia e inestabilidad, el riesgo del país se incrementa y, con ello, los intereses de los préstamos. Los resultados electorales no lograron despejar el panorama. Los nuevos, al igual que los viejos gobiernos, enfrentan desafíos de gobernabilidad e inestabilidad muy graves; se requieren esfuerzos significativos de consenso y voluntad para poder producir confianza y seguridad en el próximo período.²⁸

Frente al ataque de la coalición anglo-estadounidense, con apoyo español,²⁹ contra Irak, sin la autorización de Naciones Unidas, los países latinoamericanos se dividieron. Siete apoyaron la política estadounidense, siete la rechazaron y tres adoptaron posiciones ambiguas. Fue por esta razón por lo que en su discurso del 30 de abril, ante el Consejo de las Américas en Washington, el Secretario de Estado de EE.UU., Collin Powell, se mostró de manera específica agradecido a los presidentes que apoyaron la posición estadounidense. En relación con Chile y México, sin nombrarlos, señaló que "ser miembro del Consejo de Seguridad implica responsabilidades importantes y exige decisiones difíciles, y no es ningún secreto que hubo una desilusión cuando algunos de nuestros amigos no concordaron con nosotros en la necesidad de un complemento de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, la que le dio al régimen iraquí una última oportunidad de desarmarse pacíficamente". Seguidamente indicó "pero esto pertenece al pasado ahora".³⁰ América Latina, nuevamente, frente a un hecho sustantivo que afecta a sus relaciones externas y a su propia inserción internacional no fue capaz de tener una política común y actuar con "una sola voz".

La crisis Argentina con la sucesión de presidentes, desde De la Rúa a Eduardo Duhalde; al igual que la crisis venezolana con la creciente polarización, marcaron y mostraron el ritmo de la inestabilidad de América del Sur. En Argentina, Néstor Kirchner obtuvo el 22% de las preferencias en las elecciones. Por retiro de Carlos Menem no hubo segunda ronda electoral. Asumió el poder en mayo de 2003 y en los dos primeros meses tomó decisiones de gran impacto político –referidas a las

fuerzas armadas y la Corte Suprema–; con ello evidenció que estaba en plenitud en el cargo y que “gobernaba” de forma efectiva. La guerra en Colombia continuó con mayor intensidad, se cancelaron las expectativas de paz. La nueva política del Presidente Uribe pone un mayor peso y acento en lo militar, y ello afecta al conjunto de los vecinos, creando tensión en las fronteras e incluso produciendo una situación de tirantez no vista entre Venezuela y Colombia en décadas. Las actitudes del gobierno de Chávez no contribuyen a la reducción de estas tensiones.

Bolivia no logró la estabilidad después de la campaña electoral que instaló como Presidente a Gonzalo Sánchez de Losada. Los incidentes de febrero de 2003 generaron una grave inestabilidad de la cual no se ha logrado recuperar el país³¹. En Ecuador, el Coronel Lucio Gutiérrez asumió la presidencia después de obtener un 54% de los votos en segunda ronda. La crisis económica asoló el Uruguay como consecuencia de la crisis argentina de 2001-2002 y sus propias debilidades. La corrupción golpeó a Chile al llevar a los tribunales, por causas diversas, a cuatro parlamentarios y al ex Ministro de Obras Públicas. En Brasil, las dos rondas electorales destacaron el peso y fuerza de la democracia. El mandato para Luis Inacia Da Silva, Lula, fue contundente: alcanzó el 61.3% de los votos. El Presidente Lula ha mostrado una gran capacidad, en la cual había poca confianza. Ha demostrado su gran habilidad como político para resolver los problemas fundamentales, desde el inicio de su periodo. También ha logrado tener una voz importante en cuestiones mundiales. La inestabilidad, sin embargo, continúa en Paraguay, donde triunfó en las elecciones Nicanor Duarte.

Si bien las elecciones resuelven un aspecto básico en el ejercicio del poder, la debilidad de las coaliciones generan gobiernos vulnerables que no pueden otorgar certezas en sus políticas. Ello lleva a marchas y contra marchas que deterioran el proceso político. Los ciudadanos pierden la credibilidad en los partidos políticos y las instituciones democráticas. La fragmentación política, la falta de consensos básicos sobre temas prioritarios y la debilidad de las coaliciones producen gobiernos débiles; que terminan aislados, con niveles de apoyo decrecientes. Todo esto crea un escenario de ingobernabilidad.

En el terreno de la seguridad, México concretó el anunciado retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Los Ministros de Defensa de las Américas se reunieron en Chile y constataron sus diferencias al percibir los problemas de la seguridad global³². La Conferencia Especial sobre Seguridad programada por la OEA (Organización de los Estados Americanos), debido a diferencias entre los Estados, fue pospuesta y está prevista para final de año³³. Será necesario un gran esfuerzo diplomático para superar las diferencias que aún persisten sobre cómo enfocar el concepto de seguridad, su grado de amplitud y la institución encargada de esta materia.

Tenemos déficit y problemas referidos a la nueva arquitectura internacional de seguridad, ¿cuál es el diseño que vamos a ocupar? ¿Será un diseño para los países latinoamericanos en su conjunto o bien como sub-regiones, lo que primará al asociarnos al sistema internacional? No hay consenso en la materia. Obviamente, lo anterior denota que tenemos un problema de gestión. La falta de claridad sobre los mecanismos y marcos para crear una cooperación que es imprescindible la debilita o no se concreta. Lo que se manifiesta en una pulverización y fragmentación y en la carencia de políticas consensuadas.

Esto implica algunas tareas, tal como señaló quien presidió la Comisión sobre Seguridad Humana³⁴. La señora Sadako Ogatta³⁵, destacó que el concepto de seguridad tiene un significado diferente para diferentes personas. Por ello dio una perspectiva: a) la seguridad consiste en cómo protegemos a las personas; b) reconocer los conflictos plantea cómo los prevenimos; c) abordar los derechos humanos significa cómo los protegemos; d) constatar la pobreza evidencia cómo debemos erradicarla; estos aspectos demandan urgentemente un nuevo consenso sobre seguridad³⁶. En lo institucional éste significará cómo aumentar la cooperación y la eficiencia.

DESAFÍOS QUE GENERA EL NUEVO CONTEXTO

La posguerra en Irak está demostrando que no hay solución unilateral ni aun para el mayor poder existente en el mundo. Se requiere crear una capacidad mayor para resolver los conflictos en las diversas áreas. La asociación sigue siendo el concepto fundamental que organiza la prevención y las actividades proactivas en torno a la estabilidad y la paz.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo es el elemento crucial para la construcción de los regímenes internacionales y los bienes públicos que demandan los procesos estructurales descritos: la globalización, la interdependencia, la superación de la desigualdad y la ampliación de espacios para la participación de los nuevos actores internacionales. El multilateralismo cooperativo promueve el establecimiento de marcos institucionales para resolver las diferencias de intereses; democratiza las decisiones; establece una arquitectura global; desarrolla redes de vinculación que mejoran la articulación para enfrentar los desafíos; reconoce los cambios en la soberanía; incorpora los elementos de identidad y facilita la participación de múltiples actores. En síntesis, permite efectuar de mejor manera la cooperación.

Estamos frente a un nuevo mundo más interdependiente en el que necesitamos pensar globalmente y actuar globalmente. En este contexto debemos replantear las bases de la gobernabilidad regional y su vinculación con la gobernabilidad global. América Latina forma parte de este mundo interdependiente, aunque, por

efecto de los cambios en el sistema global, su presencia en la agenda internacional y en las prioridades de las potencias haya disminuido³⁷. Establecer una contribución efectiva desde la región obliga en primer lugar a diseñar mecanismos efectivos que aseguren la gobernabilidad democrática, como base esencial de la seguridad y la defensa.

América Latina y el Caribe están haciendo un esfuerzo muy importante por afianzar su democracia. La Carta Democrática Interamericana refleja ese esfuerzo. Sin embargo, existe un gran desconcierto sobre cómo abordar los graves problemas de gobernabilidad. Éste ha sido el tema central que ha recorrido el debate político, al más alto nivel, en el año 2002 y 2003. Los países de la región requieren establecer un plan de acción efectivo, de medio plazo en materia de gobernabilidad democrática, y vincular los esfuerzos propios basados en la cooperación y la integración regional como eje de este plan. Lo dicho supone revisar los temas de soberanía en ámbitos sensibles y ubicar los esfuerzos de cooperación fundados en la solidaridad como aspecto central. No es una tarea fácil y en ella se requiere incrementar las voluntades de todos.

Los conceptos sobre el orden internacional se han puesto en cuestión. ¿Quién provee el orden internacional? Dónde se definen los regímenes internacionales que puedan ser capaces de otorgar gobernabilidad global no es evidente. Naciones Unidas sigue constituyendo el foro principal, aunque la organización debe reinventarse a sí misma para reforzar el multilateralismo. América Latina tiene nuevamente una oportunidad para aportar mucho a la cooperación y ello puede evitar que la región se marginalice y pierda relevancia. La dicotomía planteada por el embajador Herman Santa Cruz sigue vigente: cooperar o perecer. ●

NOTAS

1. Doctor en Ciencias Políticas, especialista en Relaciones Internacionales (frojias@flacso.cl).
 2. ONU *Informe del Milenio del Secretario General de la ONU*, "Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI". www.un.org
 3. Francisco Rojas Aravena (ed.) *Terrorismo de alcance global: impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Nueva Serie, FLACSO-Chile. Santiago, enero 2003.
 4. Las principales ideas de este trabajo tuve oportunidad de compartirlas en la Conferencia que dicté en el 12 Aniversario del CEADE (Centro de Estudios Aeronáuticos y del Espacio), Academia de Guerra Aérea. Santiago, 15 de mayo, 2003.
 5. Michael F. Glennon, "¿Por qué fracasó el Consejo de Seguridad? En: *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No. 3, julio-septiembre, 2003. ITAM, México 2003.
 6. Francisco Rojas Aravena, *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad/FLACSO-Chile. Caracas 2000.
 7. Ver *El Mercurio*. Santiago, 4 de mayo 2003. También, "EU set to back security doctrine", Judy Dempsey. *The Financial Times*, 2003. www.ft.com/brussels
 - 8 Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-Nación*. Editorial Andrés Bello. Santiago, 1997.
 - 9 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1999. La mundialización con rostro humano*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid, 1999.
 - 10 Roberto Keohane y Joseph S. Nye, "Power and Interdependence in the Information Age". En: *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, sept-oct. 1998.
 - 11 CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago, 2001.
 - 12 PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *ob.cit.*
 - 13 Javier Solana, "La seguridad global en un entorno geopolítico cambiante: la perspectiva europea". En: Manuel Castells y Narcís Serra (eds.) *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TUSQUETS Editores. Barcelona 2003.
 - 14 Robert I. Rotberg, "Failed States in a World of Terror". En: *Foreign Affairs*. July-August 2002.
 15. Mary Kaldor, "Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global". En: Manuel Castells y Narcís Serra, *ob.cit.*
 16. Robert D. Kaplan, *La anarquía que viene: la destrucción de los sueños de la post guerra fría*. Ed. Sinequanom. Barcelona, 2000.
 17. Max Boot, "La nueva forma estadounidense de hacer la guerra". En: *Foreign Affairs en Español*, No. 3, Vol. 3. ITAM, México, 2003.
 18. Moisés Naím, "The Five Wars of Globalization". En: *Foreign Policy Magazine*. January-February 2003.
 19. Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena, "El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-irak". En: *Nueva Sociedad*, No. 185, mayo-junio, Caracas, 2003.
- También Francisco Rojas Aravena, "La política de Bush y el unilateralismo radical". En: *Papeles de cuestiones internacionales*, No. 80, invierno. Centro de Estudios para la Paz, España, 2002.
20. Manuel Castells, "El mundo después del 11 de septiembre". En: Manuel Castells y Narcís Serra, *ob.cit.*
 21. Ver por ejemplo, Amitav Ghosh "The Anglophone Empire" *The New Yorker*, 31 de Marzo, 2003; Tony Judt "Europe Finds no Counterweight to American Power" *The New York Times*, 20 de abril 2003; Niall Ferguson "The True Costs of Hegemony: Huge Debts" *The New York Times*, 20 de abril, 2003. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en Estados Unidos desde la caída del muro de Berlín. Ver, por ejemplo, Stanley Hoffman "What Should We Do in the World" *The Atlantic Monthly*, octubre 1989; Robert Kegan "The Benevolent Empire" *Foreign Policy*, número 111, verano 1998; Cristina Eguizábal, "Unipolaridades", *Foreign Affairs*, Vol. 3, número 2, abril-junio, 2003.
 22. Ya a fines de los años 90, Estados Unidos decide priorizar su inserción estratégica en Asia Central. Desde un punto de vista de acceso a recursos naturales (petróleo y gas), Estados Unidos mantiene un interés estratégico en Asia Central, medio oriente, algunos países de África (Algeria,

- Angola, Chad, Nigeria, Sudán), y en Venezuela y Colombia. Michael Klare, "The New Geography of Conflict", *Foreign Affairs*, Volumen 8, número 3, mayo/junio, 2001.
23. Ver por ejemplo Richard Perle "Gracias a Dios por la muerte de la ONU" y Jean-Pierre Chevenement "Un nuevo mundo" *La Tercera*, 23 de marzo, 2003; Henry Kissinger "EE.UU. no estará solo en Irak" *Clarín*, 11 de abril, 2003; Javier Solana "Marte y Venus, reconciliados" *El país*, 14 de abril 2003.
24. Arthur Schlesinger "La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra" *El país*, 1 de abril, 2003; Narcis Serra "La militarización de la política exterior de Bush" *El país*, 7 de abril, 2003; "The shadow men" *The Economist*, 24 de abril, 2003; Nicholas Lemann "How It Come to War" *The New Yorker*, 24 de marzo, 2003.
25. Ver: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf
26. Donald Rumsfeld, "Transforming the Military" *Foreign Affairs* mayo -junio 2002, pp. 20-32
27. Ver *La Tercera*, 9 de Mayo, 2003, página 11.
28. Francisco Rojas Aravena, "Incertidumbre e inestabilidad en Suramérica". En: Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo (coordinadores) *Tiempos difíciles. Guerra y poder en el sistema internacional*. Anuario CIP. España 2003.
29. Conferencia Carlos Malamud. FLACSO-Chile, julio 2003. (www.flacso.cl)
30. Collin Powell, discurso 33ra. Conferencia Anual del Consejo de las Américas. Washington, D.C., 28 de abril, 2003. www.usinfo.state.gov/spanol
31. Ver declaraciones de Antonio Aranibar en *Seminario América Latina post Irak*. (www.flacso.cl)
32. www.defensa.cl
33. www.oea.org
34. Commission on Human Security, *Human Security Now. Protecting and Empowering People*. New York, 2003. (www.humansecurity-chs.org)
35. Discurso Sadako Ogatta, V Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana. Graz, Austria, 8 de mayo, 2003.
36. Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. FLACSO-Chile/UNESCO. Santiago, mayo 2002.
37. Jorge Castañeda, "La relación olvidada". En: *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No 2, abril-junio. ITAM, México 2003.