

El escenario internacional post Irak: desafíos para América Latina

Francisco Rojas Aravena

Estamos ante una nueva etapa del sistema internacional. Necesitamos conocer de mejor manera sus claves. Las preguntas sobre cómo construir estabilidad, de qué manera generar institucionalidad y desarrollar bienes públicos internacionales que aseguraran la paz y la estabilidad internacionales ocuparon importantes espacios en los debates de Naciones Unidas. Estas reflexiones quedaron trunca por los atentados del 11 de septiembre y, en especial, por la respuesta de carácter unilateral que desarrolló Estados Unidos. Este trabajo establece algunos elementos estructurales que contribuyen al desarrollo de un mapa cognitivo cuyo objetivo es posibilitar una mejor inserción latinoamericana en este nuevo sistema internacional cargado de incertidumbres y frente al cual la región se encuentra altamente fragmentada.

Nos encontramos en una nueva etapa del sistema internacional. Tenemos que conocer mejor sus claves. Sin ellas, sin un nuevo mapa cognitivo, no podemos resolver los problemas que percibimos y evidenciamos. Mejorar el conocimiento de los aspectos centrales del sistema internacional se transforma así en un requerimiento sustantivo de los decisores de política.

Durante la Guerra Fría, en el período entre 1945-1989, hubo más de 125 gue-

rras. La mayoría de ellas se desarrollaron en Estados no occidentales, en el denominado Tercer Mundo. Para prevenirlas y lograr el cese de hostilidades las Naciones Unidas desplegaron 15 misiones de paz en el mismo período. La tendencia cambió en la post Guerra Fría: entre 1989 y 1994 hubo 96 conflictos, sólo 5 de los cuales fueron interestatales y más de 90 correspondieron a conflictos internos, a las denominadas “nuevas guerras”. En el mismo período, sólo hubo 18 operacio-

nes de mantenimiento de la paz. A mediados de la década de los noventa, ya sea por falta de capacidad logística, carencias financieras y más que nada por falta de voluntad política de los Estados, el sistema de prevención de conflictos de las Naciones Unidas entró en crisis. Lo que significó un cuestionamiento de la credibilidad de la organización y de sus capacidades. Dos elementos “explican” adicionalmente los problemas de credibilidad. Por una parte, la guerra de los Balcanes, en que la OTAN actuó junto con los Estados Unidos, con una legitimación *ex post* del sistema multilateral y, por la otra, su inacción en otras graves crisis, como la de los grandes lagos, en África. Sin embargo, el hecho de mayor relieve y que marcará el fin de un ciclo, con el cual se abre un nuevo período de mayor incertidumbre en el sistema internacional, fueron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington.

El sistema de prevención de conflictos de las Naciones Unidas entró en crisis a mediados de los años noventa.

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 del sistema internacional, pero sí la primera

que se expresa en un contexto particular que refleja los efectos del 11 de septiembre y la crisis que arrastraban las Naciones Unidas, entre otros. Para entender el futuro necesitaremos comprender mejor las falencias y debilidades que se manifestaron en este período. La pregunta principal que habrá que responder es la que se formularon Neustad y May al señalar “no me cuente el problema, cuénteme la historia”¹. Para entender el proceso será fundamental dilucidar qué fue lo que quedó pendiente tras la guerra del Golfo de 1991, pero particularmente, comprender por qué fracasaron las inspecciones de las Naciones Unidas en 1998. Los avances logrados entre 1991-1998 fueron sustantivos, como también lo fueron al retomarse las inspecciones antes de la guerra. Aún no conocemos la historia y, por lo tanto, no comprendemos la génesis sustantiva del problema.

En el caso de América Latina, la crisis de Naciones Unidas de mediados de los noventa se expresó al estallar el conflicto entre Perú y Ecuador. Allí, no actuó la institucionalidad multilateral, global y regional; Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos debieron buscar un camino para el cese de las hostilidades en los mecanismos *ad hoc*. La mirada más general a esta crisis del sistema multilateral provino del informe Brahimi, que procuró reencauzar las operaciones de paz y destacó que la principal responsabilidad radicaba en la voluntad política de los Estados de realizar operaciones de paz efectivas. Un segundo informe fue el de

¹ Richard E. Neustad y Ernest R. May. *Los usos de la historia en la toma de decisiones*, Buenos Aires, GEL, 1986.

la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado² que trató de entregar una respuesta centrada en la protección de las personas en situaciones de crisis o de colapso de Estados incapaces de imponer la paz y la estabilidad.

El informe Brahimi destacó la importancia de la voluntad política de los Estados en la realización de las operaciones de paz.

En el campo internacional, las interrogantes sobre cómo construir estabilidad, de qué manera generar institucionalidad y desarrollar bienes públicos internacionales que aseguran la paz y la estabilidad internacionales, ocuparon importantes espacios en la segunda mitad de los años noventa y tuvieron un momento de reflexión significativa en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En el plano de la seguridad, el objetivo que se planteó la organización fue un mundo libre de temor³. En el ámbito hemisférico, un esfuerzo similar se canaliza en los trabajos conducentes a una Conferencia Especial de Seguridad.

Estas reflexiones quedaron truncas por los atentados del 11 de septiembre y en especial por la segunda respuesta de carácter unilateral de los Estados Unidos. En primera instancia, la respuesta mun-

dial, legitimada por Naciones Unidas, correspondió al desarrollo de la más amplia coalición internacional contra el terrorismo para asegurar la paz internacional. La segunda respuesta estadounidense, que enfatiza el ejercicio de un unilateralismo extremo, debilitó la institucionalidad multilateral y las opciones de cooperación.

Es por ello que 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 de América Latina en este nuevo sistema internacional cargado de incertidumbres y en el cual la región se encuentra altamente fragmentada⁴.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD

Es a partir de lo que leemos, lo que miramos, lo que escuchamos, que construimos la realidad; y probablemente lo que miramos cada día nos lleva a distorsiones importantes. Tenemos que

² International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*, diciembre 2001.

³ 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

⁴ Las principales ideas de este trabajo tuve oportunidad de compartirlas en la conferencia que dicté en el 12º Aniversario del CEADE, Academia de Guerra Aérea, Santiago, 15 de mayo de 2003.

captar los elementos estructurales que definen los aspectos centrales de las relaciones de poder y los procesos que las afectan hoy y que las afectarán en el futuro.

La realidad se construye a partir de lo que se mira, lee y escucha.

En ese sentido, por ejemplo, el 9 de mayo 2003, la primera página de la versión europea del *Wall Street Journal* trae dos noticias ligadas al uso de la fuerza, una de ellas relativa al potencial militar y a la posibilidad de uso de la fuerza en Corea del Norte, y una segunda, obviamente relacionada con el tema iraquí y el rol de Estados Unidos en ese país y de manera más general, en la zona, así como con sus vínculos con la Unión Europea y otros actores clave. En 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 fuerzas Armadas el recambio y la modernización de Noruega, como miembro de la OTAN. En la actualidad, cuando abrimos los medios de comunicación, tal vez no tan manifiestamente en los nacionales, pero en general en los grandes medios del mundo, el tema del uso de la fuerza ocupa un lugar muy relevante en Estados Unidos, Europa, e incluso en Argentina. Esto revelaría que este

tema estaría cambiando algunas bases sustantivas del sistema internacional. La idea se reafirma cuando miramos la televisión. La fuerza y la guerra ocupan un espacio de gran significación, por encima de las instituciones que velan por la estabilidad y la paz.

Lo anterior se confirma al evaluar la situación que llevó a la guerra teniendo en cuenta lo señalado por el presidente Lagos sobre “el fracaso político del Consejo de Seguridad de la ONU”. En ello, la responsabilidad primaria de las grandes potencias en la solución de la crisis de Irak 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 nos marca una crisis del principal instrumento de solución de controversias⁵ y del único mecanismo 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 de los resultados concretos del multilateralismo tradicional, en particular del multilateralismo de base parlamentaria de las Naciones Unidas. El caso del Consejo de Seguridad respecto de Irak, o la gran crítica a la Comisión de Derechos Humanos que, en la forma en que está constituida, no representa a los que defienden el Estado de derecho y los derechos humanos. Actualmente, tiene una sobrerrepresentación de regímenes autoritarios, dictatoriales o al menos no claramente democráticos y promotores de

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.

los derechos humanos, lo que dificulta el consenso efectivo para la protección de los seres humanos y la reivindicación de sus derechos.

La diplomacia de cumbres tuvo perspectivas importantes pero falta concreción y evaluación del cumplimiento de las metas fijadas.

Agregaremos un cuarto elemento, las falencias 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 tan antigua como la diplomacia– y tuvo un auge y perspectivas muy importantes en el período posterior, cuando se convocaron grandes conferencias mundiales sobre todos los temas, desde el medio ambiente, pasando por la mujer, a la Conferencia del Desarrollo. De ella han surgido muchas declaraciones fundamentales, pero aún existe poca concreción y poca evaluación del cumplimiento de las metas en ellas definidas. Los mecanismos de seguimiento son débiles. La voluntad política para aplicar los acuerdos ha sido escasa y no se han destinado los recursos para su ejecución efectiva⁶.

A partir de esto, la conclusión parece ser que estamos ante un sistema internacional que se desmorona, con una hiperpotencia, con un amplio uso de elementos de poder, sin un marco institucional que lo regule. Enfrentamos

el surgimiento de una sociedad civil global. Más aún, estamos ante un sistema internacional en el cual se viola y sigue atropellándose el derecho internacional. Al parecer ésta es una lectura muy radical del sistema actual internacional, pero si se consideran tan sólo las señales del día a día y de la coyuntura, probablemente llegaríamos a esta conclusión.

HACIA UN NUEVO SISTEMA
INTERNACIONAL

Cabe entonces preguntarse si efectivamente se ha producido un cambio tan radical en el sistema global. Diría que no: estamos en un momento de tránsito complejo, lo que significa que vivimos momentos de cambio significativo, en que aún no han terminado de decantarse los aspectos estructurales y por lo tanto, no se visualizan tendencias que tengan un alto grado de certidumbre y permanencia. La situación coyuntural tiene gran importancia mediática y, dado el contexto de alta incertidumbre, probablemente radicaliza determinadas decisiones.

¿Qué quiero decir con esto? Busco destacar algunos elementos que constituyan y marquen los fundamentos estructurales del sistema global. Sin duda, los más significativos 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

⁶ Francisco Rojas Aravena. *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO-Chile, 2000.

el desarrollo de la Unión Europea redefinieron Europa en términos geopolíticos y su peso en el mundo. A ello hay que agregar la creación del euro como moneda única, moneda que se revalúa y tiene gran significación y que es uno de los avances más importantes de la integración europea. A esto se une su potencial en los terrenos científico y tecnológico. Sin embargo, Europa posee un bajo nivel de inversión en el ámbito de la defensa y de los gastos militares; es una potencia económica, pero ha buscado no tener peso militar propio. Durante 50 años, la región operó bajo el paraguas de la protección de los Estados Unidos. Esta última situación pareciera poder modificarse en términos relativos para evitar la subordinación, es decir, buscar un nuevo equilibrio en las relaciones transatlánticas.

Europa es una potencia económica pero ha buscado no tener peso militar propio.

Esto es un cambio sustantivo. Forma parte del debate esencial que tiene lugar actualmente en Europa y que se desarrolló en Grecia en la conferencia sobre la Política de Seguridad Común Europea⁷. Por lo tanto, esta nueva Europa, que se amplía y ocupa el conjunto del espacio europeo, se repiensa y define su tiempo histórico de manera distinta. Dicen “si nos demoramos 50 años en llegar donde estamos, y más de 20 en tener una política

fiscal y monetaria común, bueno significa que podremos demorarnos 10 ó 15 años en tener una política exterior común y llegar a consensos en el ámbito de la seguridad y la defensa”. Esto 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 tras la destrucción europea en la II Guerra Mundial y, en especial, tras la desaparición de la Unión Soviética. La superación de las rivalidades sustantivas intraeuropeas tardó más de 40 años y luego de la caída del muro de Berlín, se ha consolidado la cooperación. La realidad europea hace posible y materializa un multilateralismo económico, independientemente del desequilibrio militar.

Un segundo cambio estructural, al que estamos más habituados y cuyo impacto percibimos es el de la globalización. Ésta afecta a todas las áreas, algunas más significativas que otras. Las que debilitan fundamentalmente la soberanía de los Estados adquieren particular relevancia. Algunas materias requieren soluciones y respuestas globales, porque no hay soluciones nacionales posibles, en especial cuando se trata del medio ambiente o en el caso de epidemias, como la del nuevo virus de la neumonía atípica (SARS). La globalización hace que los Estados dejen de tener control sobre las inversiones, las finanzas, aspectos sustantivos del comercio, las comunicaciones, etc., y esto ge-

⁷ Ver *El Mercurio*, Santiago, 4 de mayo de 2003. También, “EU set to back security doctrine”, Judy Dempsey, *The Financial Times*, 2003; www.ft.com/brussels.

nera nuevos problemas que tampoco se han decantado aún⁸. Las incertidumbres del proceso de mundialización son muy altas⁹. Este cambio sitúa la interdependencia y la cooperación como dos claves de cualquier política.

Las crisis financieras son el caso más evidente de los efectos de la interdependencia global.

Vinculados con la globalización están los temas de la interdependencia global, en que el caso más evidente de encadenamiento de los efectos son las crisis financieras –Chile aún sufre las consecuencias de la crisis asiática y debatimos la forma en que pudo enfrentarse–. El efecto más global que quiero destacar es que al analizar la posibilidad de recuperación económica de nuestro país 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 así en un parámetro estructural¹⁰.

Un cuarto aspecto de importancia fundamental en la construcción del escenario internacional son las enormes brechas que se han generado en el desarrollo humano. Estas diferencias se han incrementado simultáneamente con los avances y

la aceleración de los procesos de globalización e interdependencia. Éstos aumentaron el “efecto demostración”; la televisión proyecta a cada persona las imágenes de lo que podría poseer, los bienes a que podría aspirar, lo cual genera un aumento de las exigencias y una lucha creciente por mejorar el acceso a ellos. Sin embargo, el flagelo de la pobreza en el mundo es de difícil solución. La meta de su superación, establecida en la Cumbre del Milenio, será muy difícil de cumplir. En 1987, más de 1.300 millones de personas vivían con menos de un dólar diario; en países como Honduras y Guatemala, el 40% de la población debe subsistir con menos de esa suma. En América Latina los pobres aumentan. En 1980, el 40.5% de la población vivía en pobreza; en 1999, la cifra había aumentado a un 43.8%. Esto significa que de 136 millones de pobres se pasó a 215 millones¹¹.

Las brechas en el desarrollo humano no sólo están marcadas por disparidades económicas, ya que las 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 un acceso equitativo a los beneficios del progreso generados por la reducción del espacio y del tiempo y el uso de tecnologías nuevas.

⁸ Kenichi Ohmae. *El fin del Estado-Nación*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.

⁹ PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano 1999. La mundialización con rostro humano*, Madrid, Ed. Mundi-Prensa, 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. *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago, 2001.

Uno de los aspectos característicos de las diferencias en el campo del desarrollo humano es la falta de acceso a las toma de decisiones. De los 29 países de menor desarrollo, 17 no logran mantener una representación diplomática ante las Naciones Unidas y los foros en que se discute sobre el desarrollo. Ello significa que ni siquiera participan en el debate.

El informe sobre el desarrollo humano, de 1999, graficó estas disparidades al señalar que “el patrimonio de las 200 personas más ricas del mundo aumentó de 440 mil millones de dólares a más de 1 billón de dólares sólo entre 1994 y 1998. El patrimonio de las tres personas más ricas del mundo era superior al PNB combinado de los 48 países menos adelantados”¹². En América Latina, el 40% más pobre logra captar sólo de 9 a 15% de los ingresos. En la mayoría de los países, el 10% más rico capta más del 30%. Esta tendencia se agrava constantemente.

Otro cambio estructural es la emergencia de una ciudadanía global y el papel que desempeña en particular la opinión pública internacional. En el caso iraquí fue evidente. El peso que ha tenido la ciudadanía, su nivel de exposición, han sido bastante grandes en los distintos países. Su accionar, más allá de su grado de coherencia, surgió en las posiciones debatidas en el Consejo de Seguridad y finalmente en las decisiones que adoptaron unilateralmente los Estados Unidos. El peso de este nuevo actor es motivo de

debate. Sin embargo, dada la unificación mediática del planeta por la televisión, sus reacciones generan efectos acumulativos y de gran presión temporal. La focalización temática y temporal caracteriza su accionar reactivo. La creación de redes por medio de internet ha posibilitado la articulación proactiva –ya no sólo reactiva– de este actor emergente.

**La unificación mediática
por la televisión genera
efectos acumulativos de gran
presión temporal.**

LAS RAÍCES DE LOS CONFLICTOS

Lo anterior nos lleva a repensar las causas de los conflictos como un aspecto esencial en el nuevo contexto. Cuando miramos las causas de los conflictos y su ligazón a los intereses, encontraremos que los temas más estructurales poseen mayor gravitación que las expresiones más coyunturales, aunque éstas tengan un alto nivel mediático.

El señor Javier Solana, que dirige actualmente la Política Exterior y de Seguridad Común en Europa, señala cinco causas, que no están ligadas a contenciosos interestatales¹³. A su juicio, la pobreza es el elemento clave de la conflictividad ac-

¹² PNUD, *op.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*, Barcelona, Kriterion/Tusquets Editores, 2003.

tual en el mundo y el hecho de que no se resuelvan los problemas que plantea es la fuente mayor de conflicto. El gráfico 1 (*en Anexos*) muestra la probabilidad de conflicto en relación con el nivel de ingreso en los distintos países. La evidencia muestra que los países que superaron el nivel de US\$2.000 ó 3.000 dólares per cápita tienen menos probabilidades de entrar en conflicto que los que registran una cifra inferior.

La conflictividad aumenta entre los que tienen menos.

La conflictividad tiende a aumentar de manera significativa entre los que tienen menos, lo que se relaciona fundamentalmente con una segunda causa de conflicto, los “Estados fallidos”¹⁴. Es decir, el hecho de que los actores estatales no puedan imponer el orden jurídico en su ámbito soberano, posibilitando la irrupción en su interior de grupos ilegales, del crimen transnacional. La erosión de la soberanía se transforma en antecedente del conflicto. En nuestra región, lo anterior normalmente se vincula, con las drogas y el narcotráfico. La tercera fuente es la intolerancia étnica y religiosa que en América Latina y el Caribe posee un impacto altamente diferenciado. La cuarta, que los que hacen uso de la fuerza, los

“ejércitos”, son actores principalmente no estatales, sin disciplina y mercenarios. El último aspecto es la difusión de los conflictos, éstos no pueden aislarse, se produce una desnacionalización de los conflictos. Estos factores se potencian entre ellos y producen efectos encadenados.

NUEVOS TIPOS DE GUERRA

En el contexto de la post Guerra Fría no sólo ha sido necesario repensar la tipología de conflictos; también es muy importante poder mirar las formas de expresión violenta de esos conflictos, y en especial su expresión en guerras. Mary Kaldor ha elaborado una tipología de guerras en la post Guerra Fría¹⁵; en que destaca tres tipos de guerra, a saber: las nuevas guerras, las guerras espectáculo y las guerras neomodernas.

Las nuevas guerras. Las nuevas guerras constituyen el elemento característico de la conflictividad de post Guerra Fría; son conflictos que han tenido su expresión principal en África. Corresponden a guerras intranacionales, por lo general son guerras civiles vinculadas a redes transnacionales¹⁶. En sociedades altamente polarizadas y escindidas y en las que el Estado carece de poder, de capacidad de control soberano sobre su territorio y del monopolio en el uso de

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*, Barcelona, Sinequanom, 2000.

la fuerza. Las expresiones de violencia contra la autoridad se inician como movimientos subversivos o guerrilleros que finalmente degeneran en un conflicto abierto de gran permanencia. En él participa una pluralidad de actores, no solamente fuerzas establecidas sino mercenarios, voluntarios y actores de países vecinos e incluso de regiones más remotas. Los niños soldados adquieren relevancia, carreteras y campos son minados. La mayoría de las víctimas son civiles. En estos conflictos, la población civil es la que sufre las consecuencias principales, que terminan en crisis humanitarias. Éstas llevan a recurrir al sistema internacional para encontrar alguna solución capaz de proteger a la población civil. La carencia de un Estado competente lleva a privatizar el uso de la fuerza a la par que a utilizar los recursos del Estado. Esta situación no sólo se manifiesta en Estados fallidos, sino también en una descomposición de la economía, que crecientemente 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 síntesis, las nuevas guerras descomponen al Estado, disocian la sociedad y generan un derrame de violencia más allá de las fronteras nacionales. Poseen un importante efecto desestabilizador subregional. En el caso de América Latina, sin haber alcanzado aún una magnitud crítica, Colombia podría ser el ejemplo más cercano; en África, el ejemplo más evidente es Liberia.

Las nuevas guerras descomponen al Estado, disgregan la sociedad y generan un derrame de violencia.

Las guerras espectáculo. El nombre de este tipo de guerra proviene del impacto mediático y de la distancia que el conflicto específico tiene con alguno de los principales actores que participan en él. Son guerras en que las principales potencias tienen intereses directos en juego y en que participan abiertamente. 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 rol 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 nacionales suyos. Armamento como aviones sin piloto o el amplio uso de “bombas inteligentes” buscan terminar con el conflicto sin necesidad de un fuerte contingente de presencia en el terreno. Son guerras en las cuales la tecnología de las comunicaciones juega un rol 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 papel fundamental mediante despachos permanentes desde los distintos frentes. En el caso de la invasión de Irak, esto incluso ha tenido una nueva evolución, al “incrustar” periodis-

tas junto con las tropas que informan de las vivencias particulares¹⁷.

En las nuevas guerras hay actores no estatales que cumplen una función importante.

Guerras neomodernas. Este tipo de guerra se relaciona con la evolución de los conflictos a partir de las fuerzas armadas clásicas, en especial de países en transición en el período de la post Guerra Fría. Normalmente, se relacionan con los procesos de modernización de las fuerzas armadas y con la expresión que pueden tener los conflictos entre aparatos armados clásicos entre dos Estados. El ejemplo principal es el caso de India-Pakistán, que incluso involucra temas nucleares. En este proceso de modernización, la observación de los desarrollos en Rusia y China también son significativos. En las guerras neomodernas la mirada está puesta en la conflictividad interestatal más que en los involucramientos que algunos de estos Estados pueden tener en las “nuevas guerras”. Las guerras neomodernas son por naturaleza conflictos limitados, en las que es fundamental generar medidas de prevención para evitar su escalada, en especial porque involucran a Estados o potencias nucleares.

Estos tres tipos de guerra expresan formas diferentes de uso de la fuerza, pero de ninguno de ellos resulta evidente que

la guerra por sí misma pueda resolver los conflictos que llevaron recurrir a ella. 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 hay que añadir que las nuevas guerras también poseen expresiones desnacionalizadas, es decir, son conflictos de carácter transnacional en los cuales actores no estatales poseen una importancia sustantiva. Son guerras fundadas en economías criminales y que erosionan las capacidades de los Estados nacionales y dificultan que éstos puedan imponerse en el actual contexto. Moisés Naím destaca cinco guerras de este tipo: drogas, tráfico de armas, propiedad intelectual, tráfico de personas y lavado de dinero¹⁸. En su visión, los gobiernos tienen graves dificultades para ganar estas guerras porque las redes criminales tienen mayor habilidad y flexibilidad para usar las nuevas tecnologías e invertir gran cantidad de recursos en su actividad en momentos de restricción económica para los gobiernos. Sin embargo, la principal razón es su incapacidad de asimilar los cambios que acarrea la globalización y generar una acción coordinada eficiente. Para que ello pueda darse, hay que superar las visiones tradicionales de soberanía e incrementar las perspectivas de cooperación intergubernamental. Los diseños de política unilaterales tienden a agravar este cuadro.

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.

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

El cambio central y más importante del sistema global es el de la percepción de los Estados Unidos y su respuesta frente a diversos hechos y procesos del mundo. Estamos ante una situación, ojalá coyuntural y mientras más puntual mejor, en que la respuesta del sistema norteamericano está dominada por el temor²⁰. No respecto de su capacidad de respuesta, sino del temor generado por una vulnerabilidad que no habían sentido ni percibida, en que el territorio y las vidas estadounidenses podían estar en peligro por el terrorismo, por el uso de armas de destrucción masiva, por el accionar de otros fundamentalismos, de otras civilizaciones, e incluso por la propia ineficiencia para evitar estas situaciones. Cuando se actúa sobre la base del temor, la respuesta generalmente es el uso de la fuerza. En rigor esa ha sido la reacción de los Estados Unidos al 11 de septiembre. A ello hay que agregar que actualmente el temor se transforma en elemento aglutinador de la política interna, que reditúa de manera muy significativa en términos de apoyo político a quienes impulsan políticas para enfrentar este temor.

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, cabe preguntarse hacia dón-

de apunta la mirada de los analistas y decisores estadounidenses en esta nueva etapa del sistema global y en qué sentido se orientan las decisiones del principal actor global, de la hiperpotencia. Algunas situaciones y hechos marcan los espacios para la respuesta. Estados Unidos tiene un poder incontrastado, tras la desaparición de la Unión Soviética y el surgimiento y construcción de la nueva Europa, aliada esencial de los Estados Unidos, que no tiene interés, ni pretende disputar su poder militar y una China concentrada en su desarrollo interno. En el ámbito académico, esta situación tiene diversas interpretaciones, entre las que destaco cuatro grandes visiones de cómo se mira y percibe el rol de los Estados Unidos.

**Cuando se actúa por temor,
la respuesta generalmente es
el uso de la fuerza.**

La primera se pregunta respecto del papel hegemónico de la principal potencia mundial. Para algunos analistas, el hecho de que en los años noventa Estados Unidos se haya convertido en la principal potencia militar y económica plantea la interrogante de si es posible un mundo en que haya una sola potencia y si su propia expansión será la causa de su

¹⁹ Claudio Fuentes y Francisco Rojas Aravena. “El patio trasero. Estados Unidos y América Latina pos-Irak”, en *Nueva Sociedad*, N° 185, mayo-junio, Caracas, 2003. También Francisco Rojas Aravena. “La política de Bush y el unilateralismo radical”, en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 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, *op. cit.*

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 se acepta que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se relacionan con su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o decadencia²¹.

Otros analistas han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿cómo ha afectado el creciente unilateralismo americano el equilibrio de poder entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? En este caso, una cuestión central que hay que resolver es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el equilibrio mundial del poder y cómo ello afectará un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a las Naciones Unidas, la OTAN, e incluso el sistema interamericano.

Un tercer enfoque mira el cambio en el equilibrio de poder como un hecho: nadie puede disputar el predominio mili-

tar estadounidense y durante la década de 1990, 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 asegurado aún más tras el conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a nivel mundial²². Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia de la inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí es entonces cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo a corto y mediano plazo²³.

Estados Unidos depende de la inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico.

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes internas que determinan la política exterior estadouni-

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 de 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.

dense. 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 de una nueva derecha conservadora, el *neo-conservantismo*, el impacto del atentado del 11 de septiembre, y elementos de continuidad histórica en la política exterior americana incluidos el intervencionismo, el unilateralismo y la desconfianza en el sistema multilateral de solución de controversias. Aquí, la interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si ella acabará cuando haya un cambio de sello político en una administración futura²⁴.

A partir de estas preguntas me interesa destacar tres aspectos fundamentales que aparecen en la mirada hacia América Latina en el contexto global y afectan los espacios y cursos de acción de la región. Tres elementos definen la actual estrategia de la administración Bush en materia de política exterior: rejerarquización de las prioridades, unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, y prevención de conflictos mediante acciones preventivas.

Rejerarquización de las prioridades. Históricamente, la agenda estadounidense se ha organizado de acuerdo con el contexto específico en que se dan las cues-

iones concernientes a su seguridad y al bienestar de económico de su población. La rejerarquización de las 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 2001²⁵. En este documento se pone particular énfasis en el fortalecimiento de alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la prevención de conflictos mediante acciones militares preventivas y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacionales para hacer frente a las amenazas globales.

Para alcanzar sus objetivos de seguridad, la administración Bush aplica una estrategia basada en coaliciones flexibles.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento importante 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 es la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan legitimar y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo.

La administración Bush ha enfatiza-

²⁴ Arthur Schlesinger. "La buena política exterior de EE.UU., víctima de una guerra", *El País*, 1 de abril de 2003; Narcis Serra. "La militarización de la política exterior de Bush", *El País*, 7 de abril de 2003; "The shadow men", *The Economist*, 24 de abril de 2003; Nicholas Lemann. "How It Come to War", *The New Yorker*, 24 de marzo de 2003.

²⁵ Ver www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf.

do un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podrá enfrentarse por conducto de los organismos tradicionales (llámense OTAN o Naciones Unidas) sino mediante alianzas que respondan de forma flexible a los cambios del mundo después del 11 de septiembre. Un cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad: “las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de las Naciones Unidas] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las grandes falencias de las Naciones Unidas”²⁶.

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 Estados Unidos, Donald Rumsfeld, en un artículo más reciente anunciaba que “la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”²⁷. 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 planificar (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarlos”. 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 requieren para disuadir y para defenderse.

Un elemento novedoso de la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva.

El secretario de Defensa delineó una política de seis pasos. “Primero, proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo... será suficientemente remoto... para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de Estados Unidos; sexto, mantener sin obstáculos el acceso al espacio y proteger nuestros recursos en el espacio de cualquier ataque”.

²⁶ Ricard Perle. “Gracias a Dios por la muerte de la ONU”, *The Guardian*, marzo 2003 (reproducido por *La Tercera*, 23 de marzo, 2003).

²⁷ Donald Rumsfeld. “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, mayo -junio 2002; pp. 20-32

Las ideas anteriores son similares a las que plantea la nueva doctrina de seguridad, publicada en septiembre de 2002 y que establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. 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).

La doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional.

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional. Primero, la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia las reglas del juego establecidas por las Naciones Unidas, sino que puede tener graves consecuencias para la población civil, además de incrementar la tensión global. Segundo, esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a Estados Unidos, un mayor aislamiento. Tercero, la nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad que vaya a construirse o fortalecerse. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuen-

cias para todos los Estados, particularmente los más débiles. Por último, la estrategia no debe ser de aplicación permanente y el único mecanismo de acción política, como lo señaló recientemente Henry Kissinger al expresar que no debería “ser una regla general”²⁸.

AMÉRICA LATINA FRAGMENTADA

En este marco, ¿cómo se ubica América Latina? Lo característico es una gran inestabilidad y altos niveles de incertidumbre. Una breve reseña de lo que fue el año 2002 en América Latina pone de manifiesto un panorama muy desalentador. La certidumbre electoral no basta para generar certezas, al menos en América del Sur, y así lo muestran los acontecimientos ese año. La región se caracteriza por la crisis de gobernabilidad, y ese panorama de incertidumbre es una perspectiva que se profundiza, al menos en los meses iniciales del presente año, en algunas subregiones.

La guerra en Irak dividió a la región y la fraccionó aún más. Tensionó las relaciones de América Latina con los Estados Unidos y sus relaciones internacionales en general. La falta de certeza y de confianza se manifestó en la caída en las expectativas del mercado en un período que se caracteriza por el estancamiento y por las pérdidas. Al mismo tiempo, las proyecciones de todos los analistas indican que el tensionamiento social se incrementará y ello concuerda con las cri-

²⁸ Ver *La Tercera*, 9 de mayo de 2003; página 11.

sis 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 país aumenta y con ello los intereses de los préstamos. Los resultados electorales no lograron despejar el panorama. Los nuevos gobiernos, al igual que los antiguos, enfrentan desafíos de gobernabilidad e inestabilidad muy graves. Para poder producir confianza y certidumbre en el futuro se requieren esfuerzos significativos de consenso y voluntad.

Para producir confianza y certidumbre se requieren esfuerzos de consenso y voluntad.

Ante el ataque de la coalición angloestadounidense, con apoyo español²⁹, 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 ello que en su discurso del 30 de abril ante el Consejo de las Américas, en Washington, el secretario de Estado de Estados Unidos, Collin Powell, agradeció su apoyo de manera específica a los presidentes de Colombia, Costa Rica, República Do-

minicana, El Salvador, Nicaragua y Panamá (no nombró a Honduras, que también respaldó la posición estadounidense). En relación con Chile y México, sin mencionarlos, señaló que “ser miembro del Consejo de Seguridad implica responsabilidades importantes y exige decisiones difíciles, y no es ningún secreto que causó desilusión que alguno de nuestros amigos no concordaran con nosotros en la necesidad de complementar la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, que le dio al régimen iraquí una última oportunidad de desarmarse pacíficamente”. Seguidamente indicó “pero esto pertenece al pasado ahora”³⁰. Frente a un hecho sustantivo que afecta a sus relaciones externas y a su propia inserción internacional, una vez más América Latina no fue capaz de tener una política común y coordinada, de actuar con “una sola voz”. (*Ver Tabla 2 en Anexos*).

La crisis argentina³¹, con la sucesión de presidentes, desde De la Rúa a Eduardo Duhalde, así como la crisis venezolana, con la creciente polarización, marcaron el ritmo de la inestabilidad de América del Sur. En Colombia la guerra continuó con mayor intensidad, se cancelaron las expectativas de paz, a corto plazo no hay posibilidades ni espacios de negociación y la nueva política del presidente Uribe, indica que pondrá mayor acento

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 de 2003, www.usinfo.state.gov/spanol.

³¹ Néstor Kirchner obtuvo el 22% de las preferencias en las elecciones. Por retiro de Carlos Menem no hubo segunda ronda electoral. Asumió en mayo del 2003 y en el primer mes 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.

en lo militar, lo que afecta a sus vecinos, tensionando las fronteras e incluso produciendo una situación de tirantez entre Venezuela y Colombia, como no se había visto en décadas. Las actitudes del gobierno de Chávez no contribuyen a reducir las tensiones.

Las coaliciones generan gobiernos vulnerables que no pueden dar certeza a sus políticas.

Tras la campaña electoral que instaló como presidente a Gonzalo Sánchez de Losada, Bolivia no logró la estabilidad. Los incidentes de febrero pasado generaron una grave inestabilidad, de la que el país no ha logrado recuperarse. El gobierno solicitó el apoyo a la OEA para enfrentar la desestabilización. La situación es fuertemente inestable, lo que se relaciona con el hecho de que, luego de dos décadas de democracia, no se han logrado grandes avances respecto de demandas de las mayorías indígenas, ni resuelto las grandes inequidades y la pobreza estructural³².

En Ecuador, las protestas y expectativas se han manifestado en dos opciones electorales populistas, entre las que triunfó una que estuvo asociada a un intento de golpe en ese país. El Coronel Lucio Gutiérrez asumió la presidencia tras obtener el 54% de los votos en segunda ronda. La crisis económica asoló Uruguay como consecuencia de la crisis argentina del período 2001-2002 y de sus propias

debilidades. La corrupción golpeó a Chile y llevó a los tribunales, por causas diversas, a cuatro parlamentarios y a un ex ministro de Obras Públicas. La incertidumbre electoral centró la atención en Brasil, donde las dos rondas electorales destacaron el peso y fuerza de la democracia. El mandato entregado a Luis Ignacio Da Silva, Lula, fue contundente, ya que alcanzó el 61.3% de los votos. Como presidente ha mostrado una capacidad, en la que había poca confianza e información al inicio de su período y ha puesto de manifiesto su gran habilidad como político para resolver los problemas fundamentales. También ha logrado tener una voz importante en cuestiones mundiales. La inestabilidad continúa en Paraguay, donde Nicanor Duarte triunfó en las elecciones.

Si bien las elecciones resuelven un aspecto básico del ejercicio del poder, la debilidad de las coaliciones genera gobiernos vulnerables que no pueden dar certeza a sus políticas. Ello lleva a marchas y contramarchas que deterioran el proceso político y hacen que los ciudadanos pierdan confianza 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, sin capacidad de articulación democrática, que terminan aislados y 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

³² Ver declaraciones de Antonio Aranibar en Seminario América Latina post Irak (www.flacso.cl).

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Los ministros de Defensa de las Américas se reunieron en Chile y constataron sus distintas maneras de percibir los problemas de la seguridad global³³. La Conferencia Especial sobre Seguridad, programada por la OEA, se aplazó debido a falta de acuerdo entre los Estados, y está prevista para fines de año³⁴. Será necesario un gran esfuerzo diplomático para superar las diferencias que aún persisten sobre la forma de enfocar el concepto de seguridad, su grado de amplitud y la institucionalidad encargada de esta materia.

En el campo de la seguridad, el déficit más importante se da en lo conceptual.

A partir de esto, constatamos que tenemos carencias importantes en el campo de la seguridad. Probablemente la mayor de ellas sea el déficit conceptual. Tiene que ver con la forma en que nuestra región percibe los conflictos, cómo se asocia para resolverlos y de qué manera se vinculan con los temas globales y los efectos subregionales y nacionales de ellos.

Tenemos déficit y problemas en relación con el diseño de la nueva arquitectura internacional de seguridad, ¿cuál será el que usaremos?, ¿será un diseño para

los países de América Latina en su conjunto o para las subregiones, lo que ha de primar al asociarnos al sistema internacional? No hay consenso en la materia. Obviamente, lo anterior denota que tenemos un problema de gestión. Al no tener claridad sobre los mecanismos y marcos para operar la cooperación imprescindible, ella se debilita o no se concreta y se manifiesta en atomización y fragmentación; y en la carencia de políticas consensuadas. Como región no asumimos la responsabilidad compartida.

Esto significa algunas tareas. Tal como señaló hace pocos días la señora Sadako Ogatta, que presidió la Comisión sobre Seguridad Humana de la reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana³⁵ y estuvo a cargo del tema de los refugiados³⁶, al mirar los principales desafíos que enfrentamos, el concepto de seguridad tiene distinto significado para las diferentes personas. Por ello sugirió, en primer lugar, que la seguridad consiste en cómo protegemos a las personas, que reconocer los conflictos significa cómo prevenirlos, que abordar los derechos humanos entraña cómo los protegemos, que constatar la pobreza significa cómo debemos erradicarla, aspectos todos que exigen urgentemente un nuevo consenso sobre la seguridad³⁷. En lo institucional, éste entrañará cómo aumentar la cooperación y la eficiencia.

³³ www.defensa.cl.

³⁴ www.oea.org.

³⁵ Commission on Human Security. *Human Security Now. Protecting and Empowering People*, New York, 2003 (www.humansecurity-chs.org).

³⁶ Discurso Sadako Ogatta, V Reunión Ministerial de la Red de Seguridad Humana, Graz, Austria, 8 de mayo, 2003.

³⁷ Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile/Unesco, Santiago, mayo de 2002.

DESAFÍOS GENERADOS POR EL NUEVO CONTEXTO

La posguerra en Irak está mostrando que no hay solución unilateral, ni siquiera para la principal potencia mundial. Hay que 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 elemento crucial para construir regímenes internacionales es el desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo es el elemento crucial para construir los regímenes internacionales y los bienes públicos que exigen los procesos estructurales descritos, la globalización, la interdependencia, la superación de la inequidad global 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 mejorar la manera de hacer efectiva la cooperación.

Estamos frente a un nuevo mundo, un mundo más interdependiente en el que necesitamos pensar globalmente y actuar globalmente. En este contexto, debemos repensar 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 disminuido³⁸. Establecer una contribución efectiva desde la región obliga en primer lugar a diseñar mecanismos eficaces 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 2002 y 2003. Se reconoce la importancia de la cooperación y la acción solidaria, sin embargo aún no aparecen mecanismos que hagan operativa esta perspectiva. A su vez, los mecanismos de participación ciudadana son muy limitados y los partidos políticos pasan por una grave crisis. Todo ello

³⁸ Jorge Castañeda. "La relación olvidada", en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 3, No 2, abril-junio, ITAM, México 2003.

debilita las capacidades de gobernabilidad democrática. Las reformas y los procesos de modernización no han avanzado lo suficiente y es necesario profundizarlos. Las respuestas para la superación de la pobreza no han alcanzado sus metas y con ello se debilita un aspecto crucial del fortalecimiento de la gobernabilidad.

Más aún, un aspecto sustantivo de la gobernabilidad regional se basa en un supuesto que ha demostrado no ser efectivo. Consiste en que el orden económico mundial promueva el crecimiento y éste se transforme en motor de las economías nacionales y contribuya a superar la inequidad. Es así como en la Declaración de la OEA³⁹ sobre gobernabilidad se explicita este supuesto, “lo anterior supone un orden económico mundial que promueva tal crecimiento, la apertura comercial a los productos de la región y un creciente flujo de inversiones hacia la misma”. Dado el lento crecimiento de la economía mundial, este supuesto puede ser falso y puede serlo aún más porque es posible que ese crecimiento no se transforme en más inversión ni en más apertura. Por esta razón, los países de la región deben establecer un plan de acción efectivo a mediano plazo en materia de gobernabilidad democrática y vincular los esfuerzos propios basados en la cooperación y la integración regional como eje de él. Lo anterior supone mirar los temas de soberanía en ámbitos sensibles de la economía y ubicar un esfuerzo de cooperación fundado en la solidaridad como

aspecto central. No es una tarea fácil y en ella se requiere incrementar las voluntades de todos.

El supuesto de que el orden económico promueve el crecimiento ha demostrado no ser efectivo.

La globalización conlleva nuevas amenazas y oportunidades. En la última etapa hemos podido reconocer mejor las primeras⁴⁰. Las redes criminales han hecho mejor uso de la globalización y los Estados tropiezan con dificultades para enfrentar los nuevos desafíos. Los mecanismos de cooperación intergubernamental resultan obsoletos, las leyes inadecuadas y las burocracias, poco eficientes para abordar los problemas. Más aún, las estrategias son poco eficaces⁴¹. América Latina requiere redoblar sus esfuerzos para generar oportunidades reales de gobernabilidad democrática. El consenso en el diagnóstico se ha alcanzado, es preciso formular estrategias y establecer metas que puedan concretarse. No será tarea de un día, sino un esfuerzo sostenido de mediano y largo plazo.

A inicios del 2003, el panorama sudamericano muestra gobiernos electos en todos los países que tenían situaciones de transición o de interinazgos que dificultaban el desarrollo de políticas nacionales y la concordancia de las políticas internacionales. La nueva etapa no augura

³⁹ Asamblea General OEA, Santiago de Chile, junio 2003 (www.oea.org).

⁴⁰ Klaus Bodemer (editor). *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Nueva Sociedad, RECAL, FLACSO-Chile, IIK, Caracas, Venezuela, 2003.

⁴¹ Moisés Naím, *op. cit.*

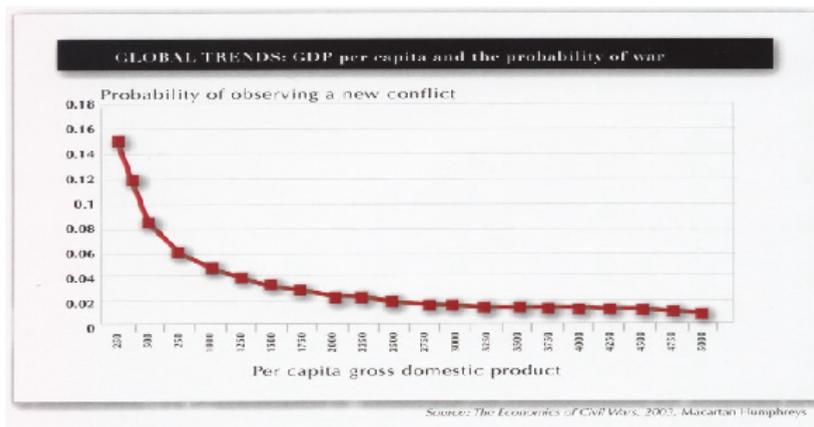
un tránsito seguro hacia la estabilidad. En muchos sentidos, la incertidumbre se mantiene y la inestabilidad parecería ser característica en la región. Esta situación afectará las oportunidades de América Latina de aprovechar los limitados espacios que posee en términos políticos y de inserción económica y global en el período de la guerra de Irak. Alcanzar la estabilidad es el mayor desafío regional y ello entraña políticas de Estado sobre la base de la construcción de consensos nacionales que superen la fragmentación de la representación política. Desarrollar un proceso de reformas capaces de impulsar el crecimiento económico, a la par que incrementar la transparencia en la gestión pública. Sin confianza en los partidos políticos y en las principales instituciones democráticas no será posible alcanzar la estabilidad. La tranquilidad en el desarrollo de los procesos electorales re-

velan que los latinoamericanos siguen confiando fuertemente en la democracia y en sus mecanismos para resolver sus problemas. El liderazgo latinoamericano tiene ante sí un inmenso desafío en el corto plazo.

Los conceptos sobre el orden internacional se han puesto en entredicho. ¿Quién provee el orden internacional? No resulta claro dónde se definen los regímenes internacionales capaces de otorgar gobernabilidad global. Las Naciones Unidas siguen constituyendo el foro principal, aunque la organización debe reinventarse a sí misma para reforzar el multilateralismo. América Latina tiene nuevamente oportunidad de entregar una cooperación, y sólo eso puede evitar que la región se margine y pierda relevancia. La dicotomía planteada por el embajador Hernán Santa Cruz sigue vigente: cooperar o perecer.

ANEXOS

TABLA 1



Fuente: Andrew Mack. Éste es uno de los gráficos que figurarán en el *Human Security Report*.

TABLA 2. POSICIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS FRENTE AL ATAQUE CONTRA IRAK

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				*
Bolivia		*		
Brasil				*
Chile			*	
Colombia	*			
Costa Rica	*			
Cuba				*
Ecuador		*		
El Salvador	*			
Honduras	*			
México			*	
Nicaragua	*			
Panamá	*			
Perú			*	
Rep. Dominicana	*			
Uruguay		*		
Venezuela				*

Fuente: FLACSO-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.