

¿Nuevo imperio, viejo patio trasero? Los Estados Unidos, América Latina y la guerra en Irak

Jorge Heine

“No creo que seamos los bárbaros de una nueva Roma, entre otras razones, porque la nueva Roma, en más de algún caso, es más bárbara que nosotros mismos”. Jorge Edwards.

El 11 de marzo de 2003, un sábado, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush llamó por teléfono al presidente de Chile, Ricardo Lagos. Por lo que ha informado la prensa, el planteamiento del mandatario estadounidense fue breve y al punto. Su llamado decía relación con la situación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en que Chile es uno de los miembros no permanentes (o “electos”, como se les llama ahora). Estados Unidos tenía interés en obtener una segunda resolución del Consejo en relación con Irak, una que le permitiese atacar a ese país con el beneplácito de la comunidad internacional. A favor del planteamiento de Washington ya se encontraban cuatro de los quince miembros del Consejo (el Reino Uni-

do —estrecho aliado— España, Bulgaria y los propios Estados Unidos), y se entendía que los tres miembros africanos (Angola, Camerún y Guinea), aunque sin manifestar públicamente hasta ese momento, se allanarían a hacerlo. Estados Unidos, por ende, necesitaba sólo dos votos adicionales para lograr la cifra mágica de nueve requeridos. Chile y México, dos de los países considerados más cercanos a los Estados Unidos en las Américas, y ocupaban los dos cupos latinoamericanos en el Consejo, estaban en condiciones de darlos. George W. H. Bush, el padre, había sido despachado como enviado especial a México para convencer al presidente Vicente Fox de la importancia de apoyar a su vecino del norte en esta encrucijada, y ahora el hijo empleaba sus mejores dotes

persuasivas para hacer lo mismo con el mandatario chileno.

Chile se encontró en la ingrata situación de tener que escoger entre los principios y los amigos.

Se cumplía así, en buena medida, la peor pesadilla del gobierno de Chile: el encontrarse en el Consejo de Seguridad (al que se incorporaba por segunda vez en el breve plazo de seis años), donde llegaba para cumplir con sus deberes de “ciudadanía internacional”, pero en la ingrata situación de tener que escoger “entre los principios y los amigos”. Y no cualquier principio y cualquier amigo, sino que entre algunas de las normás más caras a lo que ha sido la diplomacia chilena en el curso del siglo XX (como la solución pacífica de las controversias y la no intervención) y los mismos Estados Unidos, cuyo propio presidente, conocido por personalizar al máximo las decisiones políticas, interpelaba a su contraparte chilena para comprometer lo que podría ser el voto decisivo que “diese el vamos” a esa segunda y tan ansiada resolución. Como si esto fuese poco, el que un Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos, algo impulsado por tres gobiernos chilenos desde 1990, estuviese aún por aprobarse en el Congreso estadounidense, constituía una verdadera espada de Damocles. Contrariar la voluntad de la Casa Blanca en un tema tan álgido y tan cercano al corazón del Presidente Bush conllevaba el riesgo inminente de echar por la borda trece años

de esfuerzos por acceder a un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

En definitiva, el presidente Lagos respondió que los Estados Unidos no contaría con el voto de Chile. Ello significaría que Washington cesaría en su empeño por lograr una segunda resolución y en un par de semanas, tras un ultimatum más bien pro forma a Saddam Hussein, iniciaría la guerra en Irak. El resto, como se dice, es historia.

La decisión del gobierno chileno generó un vendaval de críticas, algo alimentado por señales de Washington de que ella no quedaría impune. Y aunque el propósito de este artículo es examinar la posición de América Latina en relación con la guerra con Irak, y el significado de ella para el desarrollo de las relaciones interamericanas, el caso de Chile es ilustrativo de muchos de los dilemas y desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos en el mundo del cambio de siglo.

¿Por qué estuvo Chile dispuesto a arriesgar beneficios económicos tan concretos como los resultantes de un TLC, por oponerse a una guerra en un lejano país en la cual, en definitiva, “no tenía arte ni parte”? ¿No demuestra lo ocurrido que lo mejor que los Estados latinoamericanos pueden hacer es mantenerse alejados de los foros donde se debaten los temás de “alta política” –como el Consejo de Seguridad– y concentrarse en cambio en lo estrictamente comercial, que es lo que importa para efectos del desarrollo? ¿Hay algo que se pueda hacer para limitar el enorme poderío de los Estados Unidos en el mundo de hoy, o es mejor “tirar la esponja”, y no sólo resignarse a

lo inevitable, sino que plegarse directamente a la causa del nuevo imperio en ciernes? ¿No fue la oposición a las demandas de Washington más bien producto de un trasnochado ideologismo sesentista que tiene poco que ver con las realidades de un mundo unipolar, al cual sólo cabe “adaptarse o morir”? ¿Tenemos acaso en América Latina una división similar entre lo que el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld identificó como la “nueva Europa” (que respaldó a Washington) y la “vieja”, que no lo hizo?

La cuestión iraquí plantea la confrontación entre la aplicación de la doctrina de la guerra preventiva y la defensa de las viejas normas del sistema internacional.

La “cuestión iraquí” es también interesante desde el punto de vista analítico pues, como pocos casos en el estudio de las relaciones internacionales, plantea la confrontación entre la aplicación de una nueva doctrina, en este caso la de la “guerra preventiva”, respaldada por el enorme poderío de la única superpotencia restante en el mundo, y lo que terminó siendo, por la mayoría de los países latinoamericanos, la defensa –infructuosa, por cierto, pero defensa al fin– de lo que podrían considerarse las viejas normas del

sistema internacional. Tres meses después de terminada la guerra, al escribir estas líneas, ello permite también desbrozar con mayor perspectiva muchos de los argumentos que se plantearon en su momento y evaluar hasta qué punto las decisiones tomadas correspondieron o no a los intereses más permanentes de los Estados de la región.

AMÉRICA LATINA Y LA CUESTIÓN DE IRAK

La región, desde luego, estuvo lejos de adoptar una posición uniforme respecto de Irak¹. Un grupo de países dio su pleno apoyo a los Estados Unidos. Ellos fueron básicamente, los países centroamericanos (Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) más la República Dominicana y Colombia². La excepción en Centroamérica fueron Guatemala (que en su época experimentó en carne propia lo que significa la intervención de los Estados Unidos) y Belice. Costa Rica, con su larga tradición pacifista, tuvo algunas dudas pero en definitiva, ellas fueron, resueltas en favor de Washington una vez iniciada la guerra el 20 de marzo. Si el que los países centroamericanos, históricamente dependientes de los Estados Unidos, estrechen filas junto a éste no constituye gran novedad, como no lo es la posición de la República Dominicana

¹ Para un buen análisis sobre esto, ver Anika Oettler. “Neuer Imperialismus, neuer Antiamerikanismus? Lateinamerika und der Irak-Krieg”, *Brennpunkt Lateinamerika* # 8, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 30 de abril de 2003.

² Cabe notar que los países centroamericanos, como Chile, también se encuentran negociando un TLC con los Estados Unidos, aunque las negociaciones están algo menos avanzadas.

(que en el siglo XIX hizo esfuerzos para ser incorporada como estado de la Unión), la de Colombia, el único país sudamericano de este grupo (y el único con carácter de potencia regional mediana) merece párrafo aparte.

Colombia, desde luego, enfrenta su propio problema terrorista, y el gobierno del Presidente Alvaro Uribe se ha jugado por fortalecer y solidificar el Plan Colombia, por el cual los Estados Unidos han comprometido una cifra cercana a los 1500 millones de dólares para ayudar a erradicar el narcotráfico y la guerrilla. Colombia definió la guerra contra Irak como parte de “la globalización de la guerra contra el terror”, y se alineó derechamente con Washington.

Por otra parte, los adversarios de los Estados Unidos en el Hemisferio —tradicionales algunos, más recientes otros— como Cuba y Venezuela, asumieron posiciones muy críticas, rechazando la propuesta intervención militar en Irak y la primera aplicación de la doctrina de “guerra preventiva” por el gobierno del presidente Bush. Algo similar podría decirse de Brasil. De hecho, en febrero, durante el Foro Social realizado en Porto Alegre, con la participación del presidente Lula da Silva, este sentir antibelicista tuvo una fuerte expresión. Más allá de consideraciones estrictamente jurídicas y relativas a la legalidad internacional, Cuba no puede descartar la posibilidad de ser víctima de un eventual “ataque preventivo” del mismo tipo, y en Venezuela el gobierno del

presidente Chávez (quien había visitado a Saddam Hussein en Bagdad) ha estado sometido a fuertes presiones por parte de los Estados Unidos —e incluso han circulado acusaciones de participación de representantes de este último en el fallido intento de golpe de Estado contra Chávez en abril del 2002³.

Tras el 11 de septiembre, el apoyo a Estados Unidos fue general; en cambio, sus llamados al respaldo internacional a un ataque a Irak tuvieron escasa acogida.

La mayoría de los países de la región, sin embargo, terminaron ubicándose en una posición intermedia que, sin apoyar a los Estados Unidos, tampoco caía en un rechazo frontal. Entre ellos, los dos integrantes del Consejo de Seguridad, Chile y México, enfrentaron la situación política más compleja, algo sobre lo cual volveremos. Un dato relevante, en todo caso, es que de los 34 Estados independientes de las Américas, apenas siete dieron su pleno apoyo a Washington. Ello hace surgir una pregunta obvia. Dado el enorme apoyo que tuvo Estados Unidos después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, ¿a qué se debe la escasa acogida que tuvieron sus llamados para darle respaldo legal internacional a un eventual ataque a Irak, como parte de una guerra más amplia

³ Al respecto, ver Jorge Heine. “¿Qué pasó, Tío Sam? Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre”, *Estudios Internacionales*, 35:138 (julio-septiembre de 2002); pp. 100-101.

contra el así llamado terrorismo global? ¿Y por qué estos oídos sordos fueron especialmente evidentes en América Latina, región tan dependiente de los Estados Unidos y en que la población musulmana es prácticamente inexistente, con lo cual eventuales simpatías con Al Qaeda o el régimen de Saddam Hussein deberían ser mínimas?

Una respuesta a estas preguntas debe necesariamente tener presente la forma en que los Estados Unidos se han vinculado con el mundo desde el año 2000, y especialmente a partir del 11-S, cómo esto ha sido percibido en América Latina, y las implicaciones de ello para el futuro de las relaciones interamericanas.

DE LA GUERRA FRÍA A LA GUERRA AL TERROR

Ha pasado a ser un lugar común, pero no por ello menos cierto, que el período de la post Guerra Fría, que se inicia con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y el posterior desmembramiento de la Unión Soviética en 1991, que reemplaza el mundo bipolar de la confrontación Este-Oeste por un creciente, pero aun tímido unipolarismo, en que los Estados Unidos pasan a ser la única superpotencia, se cierra con los atentados del 11-S.

En los años noventa, este unipolarismo se manifiesta en lo que podríamos llamar un multilateralismo realista, en el cual las instituciones y organismos internacionales, creados en gran medida por los propios Estados Unidos a fines de la Segunda Guerra Mundial para prevenir procesos como la Gran Depresión y esa misma guerra, son utilizados y potenciados tanto por el gobierno de George W. H. Bush como por el de Bill Clinton, para beneficio de los Estados Unidos y de los demás miembros de la comunidad internacional. Esto cambia a partir del 2001, en que comienza a emanar de Washington una visión de hegemonismo internacionalista, en virtud de la cual el así llamado “excepcionalismo estadounidense” le permitiría no sólo fijar unilateralmente las reglas de conducta internacional, sino también determinar cuándo y cómo los propios Estados Unidos estarían sometidos a ellas. De más está decir que esta actitud, manifestada en el rechazo a instituciones tales como el Tribunal Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto, fue generando animadversión en otros actores del sistema internacional⁴.

Cualquier crítica a Bush pasó a considerarse antipatriótica.

⁴ Para una perspectiva republicana, identificada con el enfoque de “multilateralismo realista”, ver el reciente libro del ex Representante de Comercio de los Estados Unidos en el gobierno de Ronald Reagan, Clyde Prestowitz. *Rogue Nations: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*, Basic Books, Nueva York, 2003. Para una perspectiva liberal más clásica, ver Michael Hirsh. *At War with Ourselves: Why America is Squandering its Chance to Build a Better World*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

Fue en este cuadro que se da el 11-S. Ante éste, el primer ataque directo de toda la historia del país contra blancos en el territorio continental, se genera un cambio radical en la actitud del gobierno y el pueblo estadounidenses. La amenaza terrorista, encarnada en las acciones de Al Qaeda y su líder Osama bin Laden, pasa a ser el nuevo Enemigo N° 1, y el país reorienta su accionar hacia lo que podríamos llamar una estrategia política antiterrorista, que viene a reemplazar la estrategia anticomunista de antaño⁵.

Con todo lo trágico que fueron los atentados del 11-S, poca duda cabe que significaron una enorme alza en los bonos y en la popularidad del presidente Bush, mandatario cuya impronta de liderazgo no estaba del todo clara durante sus primeros ocho meses de gobierno. El pueblo estadounidense se unió en su apoyo a Bush ante la amenaza terrorista, y cualquier crítica al mismo pasó a ser considerada antipatriótica. Como sucedió en su momento con la Guerra Fría, la guerra contra el gobierno talibán en Afganistán generó un enorme respaldo a lo largo y ancho del espectro político. El énfasis en temas de política exterior y la “amenaza externa” es algo que también tiende a favorecer al Partido Republicano, a diferencia de los demócratas, que se sienten más cómodos con cuestiones de política interna. Lo mismo vale para él minimizar la transparencia en la toma de decisiones y en los procesos gubernamentales: clasificar el mayor número posible de

ellas como “secretas” y “confidenciales” no hace sino reforzar la percepción de que la conspiración que se enfrenta es enorme, y que la única alternativa es confiar ciegamente en la sabiduría de los gobernantes.

Si hay algo que no existe en América Latina es una “amenaza terrorista islámica”.

La Guerra al Terror (Karl Rove, el principal asesor político de Bush, no habla de la “guerra de Irak sino que de “la batalla de Irak”, parte de esta guerra más amplia) es también de duración indefinida. Al llevarse a cabo contra un enemigo tan inasible como “el terrorismo global”, puede seguir *ad aeternum*, con todo lo que ello implica en términos de ventajas políticas y electorales para la Casa Blanca. No hay razón alguna para darla por terminada después de las ocupaciones de Kabul y Bagdad.

Y si bien todo esto es comprensible en términos de estrategia política interna, así como de principio organizador de política exterior, su significado para América Latina es menos obvio. En la Guerra Fría, aunque la posibilidad de que los tanques del Ejército Rojo cruzasen el Atlántico fue siempre relativamente remota, la existencia de partidos comunistas latinoamericanos vinculados a Moscú le daba por lo menos un viso de credibilidad a la tan mentada “amenaza soviética”. Si hay algo

⁵ Al respecto, ver E.J. Dionne Jr. “Inevitably, the Politics of Terror”, *The Washington Post*, 25 de mayo de 2003.

que no existe en América Latina hoy es una “amenaza terrorista islámica”, con lo cual la premisa misma de esta Gran Estrategia aparece como cuestionable, sino irrelevante⁶.

Es por ello que la nueva agenda de seguridad en las América en el marco post 11-S aparece tan confusa. La gran mayoría de los países latinoamericanos –esto es, 27 de los 34 que decidieron no plegarse a la coalición liderada por Washington– entiende que hay nuevos desafíos a la seguridad hemisférica, que muchos de éstos tienen poco que ver con las antiguas hipótesis de conflicto (mayormente territoriales), pero lo que no les queda claro es cómo ellos se relacionan con Osama bin Laden, no digamos ya con Saddam Hussein⁷.

LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA GUERRA

La reacción de América Latina a los ataques del 11-S fue de rechazo unánime y de pleno apoyo a los Estados Unidos en un momento tan trágico –en las Naciones Unidas, la OEA, y en cualquier foro en que el tema fue puesto sobre el tapete–. Ello se tradujo también en un abierto respaldo a la guerra llevada a cabo en Afganistán a fines del 2001 y que culmina con la caída del gobierno talibán. Sin embargo, por

algún motivo, este apoyo no logró sobrevivir los catorce meses transcurridos entre diciembre del 2001 y febrero del 2003, en que “la cuestión iraquí” llegó a su momento más álgido en el Consejo de Seguridad, y la “guerra contra el terrorismo global” entró en su segunda fase. Las razones por las cuales ello ocurrió son múltiples y tienen que ver, al menos en parte, con una política hacia la región que parecía diseñada casi expresamente para alienar y enajenar a América Latina de los Estados Unidos, en un marcado contraste con la seguida en los primeros ocho meses del gobierno del presidente Bush, esto es, en el período pre 11-S⁸.

La política hacia la región parecía diseñada para alienar a América Latina de los Estados Unidos.

Hasta cierto punto puede comprenderse en qué medida la política exterior de “la seguridad ante todo” instaurada por el gobierno de los Estados Unidos después del 11-S pudo haber ignorado o sencillamente pasado a llevar muchas legítimas preocupaciones e intereses de los países latinoamericanos, ya se trate de la emigración mexicana, de un acuerdo de comercio con Chile, de la estabilidad del peso argentino y de la democracia venezolana o de las exportaciones agrícolas

⁶ Para un análisis de la estrategia de los Estados Unidos post-guerra de Irak, con un énfasis distinto, ver Joseph S. Nye. “U.S. Power and Strategy after Irak”, *Foreign Affairs* 82:4 (julio-agosto de 2003); pp. 60-73.

⁷ Ver, Marcela Sánchez. “Why a Wary Hemisphere won t Join Bush’s Crusade”, *The Washington Post.com*, 8 de mayo de 2003.

⁸ Para ese abrupto giro en la política latinoamericana seguida por Washington, ver Heine, *op. cit.*

brasileñas. Lo que es menos obvio, es que para la mayoría de los países de la región resultase aceptable que, además de ello, so pretexto de impulsar “la segunda fase” de la Guerra contra el Terror, tuviese que abandonar algunos de los principios más centrales en que han basado su política exterior, para apoyar una guerra “preventiva” sin causa aparente.

¿Cuáles fueron las razones invocadas por los Estados Unidos para solicitar el apoyo de la comunidad internacional en su ofensiva contra Irak?

a) La conexión Irak-Al Qaeda

Una primera línea de argumentación de los Estados Unidos en el verano (boreal) del 2002 fue la existencia de lazos entre el régimen de Saddam Hussein y Al Qaeda, la organización liderada por Osama bin Laden y responsable de los atentados del 11-S. De ello ser así, después de la guerra en Afganistán en noviembre-diciembre del 2001, para erradicar al gobierno talibán y las bases de operaciones de Al Qaeda, el paso lógico siguiente sería poner fin a otro gobierno que albergaba o ayudaba a grupos terroristas vinculados al fundamentalismo islámico.

Este razonamiento, sin embargo, debió abandonarse a la brevedad debido a la ausencia de pruebas. Es más, Irak, históricamente el más laico y secular de los Estados árabes, constituía una de las bases de apoyo más improbables para bin

Laden y sus seguidores. De hecho, Saddam y su régimen encarnaban precisamente el tipo de tiranía secular y corrupta que Al Qaeda deseaba derrocar, para instalar una federación panárabe e islamista basada en los valores musulmanes más tradicionales.

Históricamente, Irak es el más laico y secular de los Estados árabes.

b) La existencia de armas de destrucción masiva (ADM)

Una segunda línea de razonamiento fue la supuesta existencia de ADM, esto es, de armas biológicas, químicas o nucleares que podrían ser utilizadas contra los Estados Unidos u otros países. Está comprobado, desde luego, que en el pasado Irak tuvo armas químicas y biológicas, e incluso que las usó contra su propia población y contra Irán⁹. Desde el retiro de los inspectores de armas de las Naciones Unidas en 1995, sin embargo, la evidencia sobre la existencia de estas armas pasa a ser menos clara. También existía cierto consenso en que Irak carecía de capacidad nuclear, aunque sí tenía un programa para su eventual desarrollo. Como son muchos los países que tienen este tipo de armas (y varios que disponen de bombas atómicas y de medios para utilizarlas), y que la existencia de ellas en el

⁹ Sobre ello, ver Khidir Hamza con Jeff Stein. *Saddam s Bombmaker: The Terrifying Incide Story of the Iraqi Nuclear and Biological Weapons Agenda*, 2000; Richard Butler. *The Greatest Threat: Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security*, 2000, y Scott Ritter. *Endgame: Solving the Iraq Problem—Once and for All*, 1999.

pasado en Irak era ampliamente conocido, no resultaba obvio por qué esto súbitamente pasaba a constituir una amenaza para los Estados Unidos.

Y es aquí que el argumento se hace más elaborado. La diferencia, para Washington, estaría en la disposición de Saddam Hussein de utilizarlas para propósitos ofensivos, algo avalado por su notoria agresividad y ánimo de asumir altos riesgos en materia de política exterior –como lo hizo en la invasión de Irán en 1980, de Kuwait en 1990, en su intento de asesinar al presidente Bush en 1993 y su amenaza de invadir Kuwait nuevamente en 1994–. En otras palabras, la combinación de poder contar en un futuro cercano con armas nucleares y la voluntad de usarlas con fines ofensivos haría tan peligroso el régimen iraquí. A ello se podría añadir su ubicación geopolítica estratégica, en el corazón del Medio Oriente, la zona más violenta y conflictiva del mundo de hoy y fuente importante del petróleo que se produce en el planeta¹⁰.

c) ADM iraquíes para grupos terroristas

Aun aceptando el supuesto (hasta ahora no demostrado) de la actual existencia de algún tipo de ADM en manos del gobierno de Saddam Hussein, no resultaba claro en qué sentido ello representaba una amenaza para los Estados Unidos. Una

cosa es utilizar armas químicas o biológicas contra poblaciones kurdas del norte de Irak; otra muy distinta, desplegarlas en Washington o Nueva York. Por esa razón, en octubre del 2002 el presidente Bush señaló: “Un día, Irak puede decidir proveer de armas biológicas o químicas a un grupo terrorista o a terroristas individuales. Una alianza con terroristas permitiría que el régimen iraquí atacara a los Estados Unidos sin dejar huellas”.

La entrega de ADM a grupos terroristas tendría un precio demasiado alto.

Sin embargo, esta hipótesis no tiene mayor sustento. Aun los principales adversarios de los Estados Unidos en el mundo de hoy –esto es, países como Libia, Irán y el propio Irak bajo Saddam– están conscientes de que cualquier ataque de este tipo puede ser rastreado a la fuente que origine las armas, y que las consecuencias serían devastadoras e instantáneas. Hacerlo requeriría una verdadera voluntad suicida y de autoinmolación, y si bien ello se puede dar a nivel individual, no es una característica de gobiernos establecidos, por lo que jamás se ha sabido que entreguen ADM a grupos terroristas. El precio a pagar sería demasiado alto¹¹.

¹⁰ Para un análisis anterior de este tema, ver Jorge Heine. “Política y guerra con Irak”, *Foro Chile* 21, marzo de 2003. Para el caso en favor de la guerra, ver Kenneth M. Pollack. *The Threatening Storm: The Case for Invading Irak*, Nueva York, Random House, 2002. Para una perspectiva sobre el surgimiento del régimen de Saddam, ver Sandra Mackey. *The Reckoning: Iraq and the Legacy of Saddam Hussein*, 2002.

¹¹ Ver Daniel Benjamin y Steven Simon, “The Next Debate: The Al Qaeda Link”, *The New York Times*, 20 de julio de 2003.

LA REACCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En estas circunstancias, no debe sorprender que la reacción de la opinión pública en los países latinoamericanos haya sido abrumadoramente contraria a la guerra, sobrepasando el 90% en México, el 85% en Argentina y Chile y el 80% en Brasil. La excepción fue Colombia, que enfrenta su propia amenaza terrorista¹². De acuerdo con una encuesta Gallup realizada en enero de 2003 de 41 países, tres de los cinco que tenían índices más altos de rechazo a la guerra, se encontraban en América Latina¹³. Dada su presencia en el Consejo de Seguridad, sin embargo, la situación más difícil fue la que enfrentaron Chile y México.

En una democracia, la opinión pública es uno de los elementos, si bien no el único, que hay que tener presente en la toma de decisiones. Hay casos en que los gobernantes deben estar dispuestos a asumir el costo de políticas que no necesariamente son las más populares, pero que consideran las más adecuadas. ¿Sería éste uno de ellos?

Éste es el argumento que se ha planteado, en relación con el hecho de que los gobiernos latinoamericanos deberían haber sido más “valientes” y asumido sin más el costo político que significaba apoyar a los Estados Unidos, en el entendido

de que ello significaría apreciables beneficios económicos posteriores, y por ende mayor desarrollo económico y mejor nivel de vida para la población —que a la larga sería lo único importante—. Sacrificar todo ello en aras de principios como el de la no intervención, la vigencia de las normas del derecho internacional y la primacía de los organismos multilaterales sobre la acción unilateral pareció a algunos el colmo del ideologismo, algo más bien propio de un trasnochado antinorteamericanismo que del enfoque pragmático que debe predominar a inicios del nuevo siglo, en que lo que mandan son las relaciones internacionales de mercado, por una parte, y el predominio indiscutido de los Estados Unidos, por la otra¹⁴.

Para algunos, sacrificar beneficios económicos en aras de principios era el colmo del ideologismo.

Sin embargo, antes de entrar a examinar el mérito de este argumento, cabe realizar un breve examen de la posición asumida por Chile y México, los dos países latinoamericanos miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En la medida en que se iban decantando las posiciones entre el grupo liderado por los Estados Unidos y Gran Bre-

¹² Ver Sydney Weintraub, “U.S.-Latin American Attitudes: Mistrust and Indifference”, *CSIS Issues in International Political Economy*, # 41, mayo de 2003.

¹³ Citado en Oettler, *op. cit.*, p.71.

¹⁴ En su forma más cruda, esto fue planteado por Enrique Krauze en su columna en la revista *Proceso* (Ciudad de México), 23 de febrero de 2003. Para una versión más matizada y sofisticada del mismo argumento, ver Edgardo Boeninger. “Irak: Una decisión complicada”, *La Tercera*, Santiago de Chile, Tendencias y Debates, 11 de marzo de 2003.

taña (junto con España y Bulgaria), por un lado, y el encabezado por Francia y Rusia (junto a Alemania y, hasta cierto punto, China) por el otro, Chile y México se mantuvieron en una posición “equidistante” de ambos, tratando de buscar alguna solución de transacción (“tratando de construir un puente entre ambas posiciones tan distantes”, en las palabras del embajador de Chile ante las Naciones Unidas). Tal vez el punto más bajo de este esfuerzo conjunto se dio en la conferencia de prensa ofrecida en febrero por los representantes de ambos países ante la organización, Juan Gabriel Valdés y Adolfo Aguilar Zinser, en la cual manifestaron su frustración ante el hecho de que el P-5 (esto es, los miembros permanentes del Consejo) fueran incapaces de llegar a un acuerdo, y pretendiesen trasladar la decisión a los no permanentes, lo que a ellos les parecía injusto¹⁵.

Estas tratativas, sin embargo, no prosperaron y pronto tanto Chile como México se vieron en la necesidad de tomar una decisión ante la insistencia de los Estados Unidos en lograr una segunda resolución del Consejo, que allanase derechamente el terreno para el uso de la fuerza militar contra Irak. Las presiones para ello no fueron menores e incluyeron, además de múltiples llamadas telefónicas a los presidentes Lagos y Fox, visitas de enviados especiales a cada uno –Otto Reich

a Santiago, y George H. W. Bush a Ciudad de México—. Como señaló el embajador de Estados Unidos en México, Tony de la Garza, “la verdadera prueba de que existe una relación especial es cuando se actúa teniendo en cuenta los intereses del otro en tiempos difíciles. Hay un antiguo dicho que dice que en los buenos tiempos, los amigos descubren quién uno es, y en los malos, uno descubre quiénes sus amigos”.

Estados Unidos tomó nota de la oposición de sus vecinos latinoamericanos a sus requerimientos en un momento crítico.

En este marco, ambos gobiernos, el de Chile y el de México, debieron tomar una decisión que sabrían determinaría la mayoría al interior del Consejo de Seguridad. En ambos países, la abrumadora mayoría se inclinaba por rechazar la posición de los Estados Unidos. El presidente Lagos convocó a una reunión de representantes de todos los partidos políticos el 25 de febrero en el palacio presidencial, la que arrojó un respaldo unánime al rechazo de la guerra. En México, el principal partido de oposición, el PRI, que ha hecho de lo que considera las posiciones pro Washington del presidente Fox una de sus principales críticas a su gobierno, hacía lo mismo.

¹⁵ La ironía de esto es, desde luego, extrema. Gran parte de la crítica de los países del Sur, incluyendo a los de América Latina, hacia el Consejo de Seguridad ha sido el de su naturaleza antidemocrática, en que el P-5, gracias a su derecho a veto, controla gran parte de las decisiones, excluyendo de ese proceso a la vasta mayoría del resto de los integrantes de la comunidad internacional. El criticarlos ahora por no seguir ejerciendo ese monopolio de las decisiones claves es, por decir lo menos, algo inconsecuente.

Y aunque la ostensible falta de la mayoría requerida de nueve votos al interior del Consejo hizo que los Estados Unidos nunca pidiese una votación formal al respecto, poca duda cabe de que tomó nota de la oposición de sus vecinos latinoamericanos a sus requerimientos en un momento tan crítico, lo que se manifestaría en las semanas y meses siguientes.

Los verdaderos “amigos” recibirían un tratamiento muy distinto.

Al parecer, la primera víctima de todo esto pareció que sería el TLC entre Chile y los Estados Unidos. Si bien éste había sido aprobado a fines del 2002, en la misma época que uno similar entre Singapur y los Estados Unidos, las diferencias en cómo se trataría a uno y otro pronto se hicieron evidentes. Mientras el Primer Ministro de Singapur, Goh Chok Tong, fue invitado a la Casa Blanca para firmar el tratado con el presidente Bush el 6 de mayo, nada se decía respecto del acuerdo con Chile, que parecía destinado a “las calendas griegas”. Por otra parte, en sus declaraciones anuales del 5 de mayo, día nacional mexicano, el presidente Bush ni siquiera se dignó mencionar el nombre del Presidente Fox, mientras que el proyecto para revisar la legislación de inmigración estadounidense, impulsado desde hace tiempo por Fox, continúa “durmiendo el sueño de los justos”. A su vez, a los países centroamericanos, que sí apoyaron a los Estados Unidos, se les alentaba con

medidas que acelerarían la firma de acuerdos de libre comercio.

Estas señales, desde luego, contrastaban fuertemente con invitaciones del presidente Bush al Primer Ministro Aznar de España, y a John Howard, de Australia, a la Casa Blanca y a su rancho en Crawford, Texas, respectivamente, subrayando el muy distinto tratamiento que recibirían los verdaderos “amigos” de los Estados Unidos en momentos de necesidad, y quienes no se habrían comportado como tales.

UNA DECISIÓN EN PERSPECTIVA

En todo caso, lo que se avizoraba como “la revancha del Tío Sam” terminó siendo bastante más moderada de lo que se podría haber vaticinado en un primer momento. El TLC con Chile, contra lo que muchos pensaron, fue firmado el 6 de junio, si bien no en la Casa Blanca, sino en Miami por la Canciller de Chile y el representante especial de Comercio de los Estados Unidos, y aprobado por el Congreso de los Estados Unidos a fines de julio. El presidente Lula da Silva, de Brasil, cuyo gobierno condenó la guerra en Irak y se opuso a ella, fue invitado a reunirse con el presidente Bush en la Oficina Oval de la Casa Blanca el día 20 de junio, visita que terminó extendiéndose por tres horas y a la que asistió con una delegación que incluyó a diez miembros de su gabinete, que realizaron visitas paralelas a sus respectivas contrapartes en Washington¹⁶.

¹⁶ Ver Marcela Sánchez. “Can Lula and Bush Get Beyond the Free Trade Mirage”, *washingtonpost.com*, 19 de junio de 2003.

Con el tiempo, los argumentos en favor de la guerra contra Irak se han ido debilitando.

Por otra parte, con el correr del tiempo (e independientemente de los éxitos de las fuerzas estadounidenses en el campo de batalla y la extraordinaria rapidez y efectividad con que éstas lograron sus objetivos, así como del casi inmediato derrumbe del régimen de Saddam) los argumentos en favor de la guerra con Irak, lejos de irse fortaleciendo, se han ido debilitando. La imposibilidad de encontrar el menor rastro de las tan mentadas ADM en territorio iraquí al cabo de tres meses de un intenso “barrido” por parte de las tropas estadounidenses, así como el cuestionamiento de la veracidad de parte de la evidencia invocada por los gobiernos estadounidense y británico para utilizar la fuerza militar contra Irak ha puesto en serios aprietos tanto a Bush como a Blair y los ha llevado a una fuerte caída de sus índices de popularidad¹⁷.

Más allá de ello, sin embargo, la gue-

rra en Irak y el debate a que ella ha conducido en América Latina, que se ha visto forzada no sólo a asumir posiciones sino que incluso (lo que es poco común cuando se trata de conflictos tan diversos y distantes de la problemática regional) a tomar decisiones que han tenido consecuencias en los más altos niveles de la seguridad internacional, permite examinar una serie de cuestiones clave para las relaciones internacionales de la región en este inicio de siglo.

a) *¿Le cabe algún papel a América Latina en órganos como el Consejo de Seguridad ?*

La vulnerabilidad de los Estados latinoamericanos a presiones de los Estados Unidos ha llevado a algunos a plantear que sería mejor marginarse del todo de entidades como ésta¹⁸. Ello, naturalmente, sería renunciar, para todos los efectos, a una política exterior en el pleno sentido de la palabra. La razón por la cual muchos países latinoamericanos han participado tan activamente en tantos órganos de las Naciones Unidas es precisamente

¹⁷ En el Reino Unido, el suicidio del funcionario del Ministerio de Defensa e inspector de armas biológicas, David Kelly, el 18 de julio, después que trascendió que él había estado informando a la BBC acerca de las debilidades de la evidencia aducida por el gobierno del Reino Unido en relación a las ADM supuestamente existentes en Irak, ha causado lo que para algunos observadores es la más grave crisis del gobierno del Primer Ministro Blair desde que asumió en 1997. Ver Roger Blitz, “Iraq row expert’s death fuels UK crisis”, *The Financial Times*, 19 de julio de 2003. En Estados Unidos, el que el presidente Bush en su discurso de “Estado de la Unión” pronunciado ante el Congreso Pleno el 28 de enero de 2003 haya incluido la frase: “El gobierno británico se ha enterado de que Saddam Hussein recientemente ha buscado cantidades significativas de uranio en Africa”, información que no ha podido ser sustentada, ha generado también una crisis de credibilidad del gobierno del presidente Bush, aunque no de las mismas proporciones que la del gobierno británico. Ver Christopher Marquis. “How Powerful can 16 Words Be?”, *The New York Times*, 20 de julio de 2003.

¹⁸ Ver artículo, “La arriesgada apuesta de Chile de ingresar al Consejo de Seguridad”, *La Tercera*, Santiago de Chile, 3 de marzo de 2003.

porque entienden que la construcción de un orden multilateral es del mejor interés para los Estados medianos y pequeños, como lo son muchos de la región. Ello es aún más urgente hoy, en que se ha hecho más necesario que nunca contar con mecanismos de gobernabilidad global¹⁹. El restarse voluntariamente de la mesa en que toman algunas de las principales decisiones de “alta política” del mundo constituiría una *capitis diminutio* autoasumida y un afán de minimizar el papel de la región, que sería incomprensible tanto para la opinión pública como para el resto del mundo.

Restarse voluntariamente de la mesa en que se toman las principales decisiones de política del mundo sería minimizar el papel de la región.

b) ¿Qué aporte, si hay alguno, puede hacer América Latina a estas deliberaciones y decisiones sobre el nuevo orden mundial emergente?

La región, desde luego, tiene una larga tradición de aportes al derecho internacional público en numerosas áreas, desde el derecho de asilo hasta el derecho del mar. En momentos en que se vive un verdadero cambio de era, en que se están alterando las mismas bases y cimientos de muchos aspectos en los que se basó el

orden mundial de la postguerra, América Latina no puede dejar de participar en el proceso de construcción de este nuevo orden. La así llamada “intervención humanitaria”, los nuevos requerimientos de la arquitectura financiera y comercial internacional y los de una emergente justicia universal son sólo algunos de los desafíos del tiempo presente. Como ha señalado Jorge Castañeda, la región es libre de restarse a este proceso de diseño e implementación de nuevos regímenes internacionales, pero ello sólo significa que surgirán sin el aporte regional, con todas las consecuencias del caso²⁰.

c) ¿En materia de política exterior, no deberían acaso tener siempre prioridad los intereses materiales de los países latinoamericanos por encima de principios abstractos de las relaciones internacionales, que en todo caso ya están siendo superados por la globalización?

El arte de una buena política exterior consiste, naturalmente, en poder conjugar adecuadamente intereses y principios. El caso de Chile, con el cual iniciamos nuestro análisis y que, en buena medida era el país de la región que tenía más que perder al oponerse a la política de los Estados Unidos hacia Irak (debido a su TLC pendiente), ilustra de cómo es posible articular ambos. En definitiva, el peso que pueda tener Chile en el plano internacio-

¹⁹ Ver al respecto Claudio Maggi y Dirk Messner (comps.). *Gobernanza Global: Una mirada desde América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002.

²⁰ Ver Jorge Heine. “El mundo según Castañeda” (una entrevista a Jorge Castañeda), *Revista Capital* 105, 11 de abril de 2003; pp. 76-80.

nal no depende del tamaño de su población, su territorio o su economía (que son pequeños), sino que del así llamado *soft power*, que surge no de los cañones o de los tanques, sino del prestigio que ha llevado a un país como Suecia (con la mitad de la población de Chile) a disfrutar de respeto e influencia a lo largo y ancho del mundo, mucho más que países que tienen cinco y diez veces su tamaño. Este prestigio constituye un activo importante, que puede ser capitalizado o devaluado. Una manera rápida de hacer esto último es rehuyendo responsabilidades en materia de política internacional o comenzando a actuar en forma oportunista e impredecible, de acuerdo con la coyuntura del momento y con lo que le conviene a uno u otro actor internacional relevante.

El arte de una buena política exterior consiste en conjugar adecuadamente intereses y principios.

d) ¿Dado el predominio indiscutido de los Estados Unidos en el mundo de hoy, no es acaso mejor acatar lisa y llanamente lo que quiera Washington y dejarse de pretender que existe demasiado margen de maniobra para los países latinoamericanos?

Esto tampoco es tan así. Al interior de los Estados Unidos hay importantes

diferencias respecto de estos temas, entre republicanos y demócratas, liberales y conservadores, multilateralistas y unilateralistas, e incluso al interior del mismo gobierno de los Estados Unidos, entre el Pentágono y el Departamento de Estado. Significativos sectores de los propios Estados Unidos creen que sus mejores intereses radican en el desarrollo de regímenes internacionales más fuertes y formalizados en los planos comercial, financiero, medioambiental, de justicia universal y otros, y no en un orden arbitrario en que lo que ocurra queda librado a la voluntad del ocupante de turno de la Casa Blanca. Desde luego, hay fuertes argumentos para sostener que es ese tipo de orden el que más le conviene a América Latina, independientemente de la posición de los Estados Unidos.

En esos términos, el que los países latinoamericanos continúen afirmando sus puntos de vista y defendiendo los principios y las normas por los que han guiado su accionar internacional durante gran parte del siglo XX (al margen de la necesidad que puede haber de *aggiornar* los mismos y de adaptarlos a los requerimientos de una nueva era), en vez de seguir simplemente las instrucciones que emanen desde la orilla del Potomac, pareciera ser la manera mejor y más efectiva de no sólo de proteger esos principios, sino que de defender sus intereses.