

La guerra en Irak y su impacto político en América Latina

Patricio Gajardo Lagomarsino*

El fin de la Guerra en Irak y la caída del régimen de Saddam Hussein provocó un fuerte impacto en el sistema internacional, debido a la forma como se generó el conflicto. Estados Unidos no contó con el respaldo de las Naciones Unidas y enfrentó un fuerte rechazo diplomático de importantes aliados transatlánticos, como Francia y Alemania y de un socio clave, como Rusia. Todos ellos hicieron explícita su disidencia con la posición de los Estados Unidos de intervenir militarmente en Irak –aduciendo que no existían causas que lo justificaran y que aún no se habían agotado las instancias diplomáticas para impedir la guerra– y amenazaron con utilizar su derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas si es que Estados Unidos intentaba aprobar una resolución que sancionara la intervención norteamericana.

Estados Unidos actuó de manera unilateral apoyado por sus aliados políticos, principalmente por el Reino Unido y España, lo que marca un precedente y genera la interrogante –válida por cierto– ¿de si las relaciones internacionales, van a estar determinadas por frecuentes acciones de este tipo? Más aún teniendo en cuenta que el poder de los Estados Unidos no tiene contrapeso y, por lo tanto, puede determinar las reglas del sistema internacional y de hecho lo hace.

La falta de resultados de las inspecciones en Irak, para supervisar la destrucción de armas de destrucción masiva, que fue la causa que utilizó los Estados Unidos para iniciar la guerra, se había constituido en un problema en 1991, luego de la Guerra del Golfo, lo que motivó sanciones contra el régimen de Saddam Hussein. Sin embargo, debemos tener en cuenta que se habían logrado positivos avances. Hasta 1998, la comisión a cargo de esta iniciativa había logrado destruir 48 misiles Scud, 50 ojivas de misiles con armas químicas y biológicas, miles de cohetes, cerca de 60 plataformas de lanzamientos, 400.000 proyectiles con agentes químicos y unas mil toneladas de agentes biológicos y químicos. Irak reconoció ante la ONU, en Julio de 1995,

* Profesor de Ciencia Política, Política Comparada y Estudios Internacionales.
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

haber desarrollado un programa de armas biológicas de carácter ofensivo. El programa fue concebido en 1985 por biólogos que trabajaban en un emplazamiento donde Bagdad producía armas químicas.

Sin embargo, a contar de 1999 Bagdad rechazó las inspecciones de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad aprobó el 17 de Diciembre de ese año, la resolución 1284, con las abstenciones de Francia, China y Rusia, para que se creara la Comisión de Naciones Unidas de Inspección, Vigilancia y Verificación, la que sería presidida por el sueco Hans Blix, quien convencería a Hussein de permitir nuevas inspecciones. El presidente Bush, por su parte, anunció ante Naciones Unidas que una intervención militar en Irak sería inevitable si no cumplía con lo que se le había impuesto. Para reforzar esta posición logró aprobar en el Consejo de Seguridad una nueva resolución, la 1441, en la que se advertía a Bagdad de que haría frente a graves consecuencias, si no cumplía con sus obligaciones. Esta resolución sería interpretada por la administración Bush, como una autorización implícita que le habría permitido actuar, pero no fue así para la opinión pública internacional. Más aún, si consideramos la posición de aliados tradicionales de los Estados Unidos como Francia y Alemania, que sostuvieron una postura fuertemente contraria a la acción militar, considerando que las inspecciones, en su oportunidad, fueron efectivas, por lo que no se justificaba, no agotar todos los mecanismos de presión necesarios, antes de decidirse a intervenir y amenazaron a los Estados Unidos de ejercer su derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si es que la administración Bush solicitaba una resolución más explícita en esta materia.

Pues bien, al margen de estas consideraciones, la guerra la ganó Estados Unidos más rápido de lo que se pensaba y la comunidad internacional fue zanjando las fisuras provocadas por el conflicto, en lo formal por medio de la aprobación de Naciones Unidas, de la resolución que suspendió las sanciones a Irak y permitió a la coalición encabezada por los Estados Unidos administrar Irak. El Consejo de Seguridad terminó reconociendo que las fuerzas ocupantes tenían autoridad, responsabilidad y atribuciones, en virtud del derecho internacional para ejercer su autoridad en dicho país.

La acción militar en Irak respondió a una política coherente, con el impacto que tuvo el 11 de septiembre del 2001 para los Estados Unidos, luego que ese país viviera el peor atentado de su historia. Esto representó, según Celso Lafer, la incorporación del mundo –y de sus conflictos– en el territorio y en el imaginario de los Estados Unidos. La opinión pública norteamericana asumió las tensiones internacionales como un tema relevante, porque los atentados cuestionaron fuertemente la noción de poderío económico y militar norteamericano, tal como se venía ejerciendo, lo que generó serias dudas sobre la capacidad del poderío norteamericano de garantizar la seguridad y la integridad territorial del país contra la sublevación de los particularismos y la violencia impredecible del actual escenario internacional¹. Estados Unidos pasó de un día a otro a ser

¹ Celso Lafer “O mundo pós -11 de Setembro”. En *Revista Política externa* Vol. 11- Nº 2 Setembro - Outubro - Novembro - 2002 Universidade de Sao Paulo, Brasil, Pág. 122.

una potencia vulnerable, y a pesar de su poder, éste no resultó efectivo para contrarrestar la acción de un grupo de suicidas dispuestos a todo para alcanzar sus objetivos.

La consecuencia inmediata fue el cambio de prioridades de la administración Bush si la intención inicial era abandonar el intervencionismo de Estados Unidos de la era Clinton por una política exterior moderada donde primara el trabajo con los aliados de Europa, con los socios y amigos de América Latina, para la construcción de un área de libre comercio y apoyar la consolidación de democracias en la región; el atentado dio lugar a la Doctrina Bush, que como señaló el presidente norteamericano cuando habló ante el Congreso en Septiembre del 2002, delineó una nueva posición, dispuesta a abandonar definitivamente la táctica de la disuasión para acuñar el concepto de ataque preventivo, frente a un enemigo que hoy era el terrorismo, al que no se le podía dar ventajas de ningún tipo. Por lo tanto, era necesario –para el mandatario norteamericano– mantener la máquina militar siempre en posición de neta superioridad respecto de otras naciones, lo que involucraba tomar medida sobre fuerzas hostiles, contra cualquier régimen que apareciera como enemigo de los Estados Unidos o que protegiera a grupos terroristas que constituyeran una amenaza para dicha nación.

Se trataba –desde su punto de vista– de evitar volver a la incómoda posición de la Guerra Fría, es decir cuando los arsenales de Moscú desafiaban constantemente a la potencia estadounidense. Sin embargo, el enemigo sin rostro que representa el terrorismo había sido tremendamente efectivo en revelar las debilidades de los Estados Unidos, y dicha condición modificó la forma como ese país se iba a enfrentar y relacionar con el mundo, y en particular, por cierto, cómo lo haría la administración Bush.

El cambio de actitud de los Estados Unidos, en términos prácticos, significó para América Latina perder importancia en la agenda de la política exterior² norteamericana, pero lo cierto, es que esto fue más bien aparente que real, porque en los meses iniciales de la administración Bush, esta mayor importancia de la región había sido más bien declarativa que real.

Recordemos el discurso del actual mandatario norteamericano ante el presidente Fox poco antes de ese fatídico martes de septiembre, en el que proclamaba a México como el socio más importante de los Estados Unidos. Lo que parecía augurar una serie de iniciativas de parte de los Estados Unidos. Sin embargo aparte de los discursos, no se había reflejado en hechos concretos, que hubiesen permitido evaluar que se estaba produciendo efectivamente un cambio de orientación en la política exterior norteamericana.

² Política exterior: La política exterior se puede definir como el esfuerzo de un Estado u otro agente por influir en cierta forma en otro Estado u otro agente internacional. James Dougherthy y Robert Pfalzgraff. En *Teorías en pugnas de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Cáp. 1. “Enfoques teóricos de las relaciones internacionales”, Pág. 24.

A esto debemos sumar una comprobación que resultaba evidente luego de los atentados: la consolidación de un sistema internacional marcadamente unilateral, en el que la hegemonía norteamericana inaugura una política imperial explícita, porque se suma al poder económico, político y militar, único en sus dimensiones y sin competencia posible, el ingrediente de voluntad para actuar; reservándose la prerrogativa de intervenir donde estime conveniente, para prevenir futuros ataques que amenacen su seguridad interna.

El unilapolarismo descrito puede que nos acompañe por un período largo como una característica de nuestro sistema internacional, independientemente de que futuras administraciones privilegien distintas fórmulas para darle contenido³. Ya sea abiertamente confrontacional —como es en la actualidad— o conciliadora, en que el apoyo de los aliados sea un factor significativo de la acción internacional de los Estados Unidos, pero lo cierto es que, de todas formas, dado el peso incontrarrestable de su poderío, las decisiones internacionales que asuman las administraciones norteamericanas van a depender de los diagnósticos que realicen sus gobiernos y la posibilidad de influir en esas decisiones de parte de terceros países va a disminuir significativamente.

Un principio fundamental de las relaciones internacionales establece que cuando menores sean las capacidades económicas, militares, políticas; mayores serán sus dificultades para mantener opciones políticas propias. Ahora bien, si el poder de una nación se define a partir de la capacidad de imponer su voluntad a otros Estados y de resistirse a los intentos de otros estados por imponerse sobre ella, la fuerza de un nación puede definirse como los medios con los cuales ejerce su poder. Una condición esencial que le otorga a un estado la condición de potencia es la voluntad de usar dicho poder. Y lo que resulta evidente es que la administración Bush, luego de los atentados del 11 de septiembre, está dispuesta a usar su poder y la intervención en Irak es una prueba irrefutable de ello.

Ahora bien, ¿qué pasa con América Latina? ¿Juega algún un rol en este nuevo escenario internacional? Antes de contestar estas preguntas o responder simplemente que no juega ninguno, vale la pena recordar una entrevista del presidente Lula del Brasil en la *Revista Veja*, quien nos señaló “que no aguantaba más a los presidentes latinoamericanos que le echan las culpas de las desgracias del tercer mundo al imperialismo. Eso es una bobería”⁴. Viniendo de un líder de la nueva izquierda latinoamericana, y en particular de un presidente de Brasil, nos lleva a hacernos reflexionar lo siguiente: ¿hasta qué punto el hecho de no ser una prioridad fundamental para la política exterior norteamericana es más bien una oportunidad antes que una desgracia? Irak y el Medio Oriente son una prioridad para los Estados Unidos, ¿hasta qué punto a nosotros nos gustaría tener esa importancia en la agenda norteamericana?

³ Tipología de los sistemas internacionales: dependiendo del número de potencias podemos clasificar a un sistema como unipolar, bipolar o multipolar. Luis Pérez Gil “El concepto de potencia en las relaciones internacionales” En *Revista de Estudios Internacionales* N^o 127 - 128- septiembre - diciembre de 1999; Pág. 74.

⁴ Internet, mayo 2003.

Sólo si asumimos la actitud de aquellos presidentes, que Lula critica, podemos continuar lamentándonos de ser tan poco importantes en las prioridades de la política exterior de Estados Unidos, porque de no ser así, lo cierto es que nuestra irrelevancia puede ser una fuente de oportunidades que va a depender de nosotros asumir.

El sistema internacional⁵ vive un intenso proceso de globalización⁶, que se define en una creciente interdependencia de los actores internacionales y por cierto de las naciones que deben ser capaces de competir en una nueva economía: global informacional, la denomina Manuel Castells.

Es informacional porque la productividad y competitividad de las unidades o agentes de esta economía (ya sean empresas, regiones o naciones) dependen fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento. Es global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias, primas, gestión, información, tecnología, mercados) están organizados a una escala global, bien de forma directa, bien mediante redes de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional, porque en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción, lo que expresa una condición original y única desde una perspectiva histórica. No es equivalente a una economía mundial, que se basaba en la acumulación de capital, lo que ha existido en Occidente, al menos desde el siglo XVI, sino que supone a las economías actuales con la capacidad de funcionar en unidades de tiempo real a escala planetaria⁷.

El ex jefe de estado español Felipe González, destaca las nuevas posibilidades y desafíos que se nos abren en este nuevo contexto: “Las fronteras del desarrollo van a pasar por sitios rarísimos, como la India” –dijo González– refiriéndose a la exitosa industria exportadora de servicios de computación de la India. “Centro y periferia, en la sociedad en red, han perdido relevancia. Casi cualquier país puede llegar a ser parte del centro”. Y América latina tiene una ventaja sobre Europa y Asia en la que poca gente ha reparado: “está en la misma zona horaria de Estados Unidos y es el país con la mayor economía del mundo”⁸. América Latina podría aprovechar los

⁵ Sistema Internacional: Es el conjunto de interacciones entre los Estados y actores internacionales con la suficiente influencia recíproca entre ellos en sus respectivas decisiones, para hacer que se comporten –al menos en alguna medida– como parte de un todo, Hedley Bull. En *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Buenos Aires 2001.

⁶ Globalización: Es el proceso de difusión mundial de ciertas formas de conocimiento, de producción social y de vida, capaz de integrar en una red global a las distintas esferas de todas las sociedades nacionales. Luciano Tomassini. “El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos”. En *Revista de Estudios Internacionales* N° 115, Año XXIX, julio - septiembre de 1996 del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Pág. 315.

⁷ Castells, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, Cha. 2, Pág. 93 a 120.

⁸ Oppenheimer, Andrés. “La nueva ventaja latinoamericana”, *El Nuevo Herald*. Internet. 21 de Junio de 2003.

beneficios de las empresas que requieren servicios en tiempo real. Y a medida que la economía de la era de la información se vuelve más global y más competitiva, Estados Unidos va a necesitar más servicios al instante. Ahora cabe preguntarse si los países de América Latina van a estar en condiciones de competir con otros centros tecnológicos que les llevan años de ventaja.

Responder a esa pregunta supone evaluar las condiciones que demuestran nuestras sociedades para competir en el mundo de hoy. La respuesta a esta pregunta no se resuelve evaluando exclusivamente los indicadores económicos de los países de la región, sino que también, y preferentemente, las condiciones internas, específicamente los niveles de gobernabilidad y desarrollo político que reflejen nuestros sistemas políticos. Factores que son decisivos en el éxito o fracaso que tienen nuestras sociedades para insertarse en la economía mundial.

La gobernabilidad de nuestras democracias es, y sigue siendo, el gran tema de debate de nuestras construcciones políticas luego del término, en la gran mayoría de los países, de las experiencias autoritarias. Sin embargo, los niveles de satisfacción de nuestros ciudadanos sobre los resultados de las mismas no pueden dejarnos satisfechos, menos aún si consideramos que el problema de la inestabilidad, las crisis recurrentes y la falta de predictibilidad política, siguen siendo parte de la vida diaria de muchos países latinoamericanos. Si a esto, le sumamos la realidad de millones de ciudadanos en nuestra región que se encuentran en una situación de pobreza extrema y excluidos de todos los beneficios del crecimiento económico, lo cierto es que la posibilidad de competir con éxito, como una comunidad de países, como América Latina, en la sociedad global informacional; aparece más como una tarea pendiente, que una realidad a corto plazo.

Los avances políticos en América Latina han sido importantes, más aún si consideramos que se han construido marcos institucionales democráticos en muchos países que no tenían una tradición de este tipo. Estas instituciones han precedido a la cultura y a la socialización política y se han realizado en gran parte bajo regímenes autoritarios. Nohlen⁹ nos señala que si bien el establecimiento de un orden institucional democrático se puede efectuar de una manera relativamente rápida e incluso estar determinada desde el exterior, la creación de una cultura política democrática requiere de tiempos más largos. Esto resulta aplicable tanto a América Latina como Irak, más aún si consideramos que uno de los fundamentos de la intervención norteamericana fue instaurar la democracia en dicho país.

⁹ Principales retos de la democratización en América Latina: Se definen tres retos principales para la construcción y consolidación de democracias en América Latina: 1) el entramado institucional democrático y su capacidad de funcionamiento, incluido el de las elites que compiten políticamente entre sí y que dirigen las instituciones; 2) la cultura política, la actitud de la población y de los diferentes sectores sociales hacia las instituciones y las elites políticas; 3) y finalmente están los resultados económicos y sociales del sistema democrático. Dieter Nohlen *Democracia y Neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Madrid, Vervuet Iberoamericana 1995, Introducción, Pág. 19.

Las experiencias en la primera década del 2000 no han sido alentadoras. A la profunda crisis política y económica argentina, se suman las fuertes tensiones del gobierno de Hugo Chávez, la permanencia de la violencia en Colombia, la recurrente ingobernabilidad de los gobiernos en Perú, procesos todos, que nos recuerdan cómo la inestabilidad se mantiene como una característica recurrente de nuestra realidad regional, a pesar de todo el avance logrado en las sociedades latinoamericanas. No obstante de esto nuestros países han sido capaces de consolidar sistemas democráticos, poco predecibles e inciertos, pero arraigados, de manera tal, que podemos afirmar que a pesar de sus imperfecciones, el método democrático encuentra niveles de apoyos significativos en las sociedades latinoamericanas.

La inestabilidad no significa que no se haya consolidado el sistema democrático en nuestra región, como nos señala Przewroski, lo podemos entender como la condición que se alcanza cuando la mayor parte de los conflictos se dirimen por medio de instituciones democráticas, y nadie puede controlar los resultados, ni antes ni después y éstos se dan dentro de ciertos límites predecibles, a pesar de ser inciertos, y son acatados por las fuerzas políticas significativas¹⁰. Alcanzar esta condición no significa, por cierto, que nuestras sociedades sean desarrolladas políticamente, para esto debiéramos ser capaces no sólo de demostrar lo arraigados que están los procedimientos democráticos, sino que¹¹ el sistema político debe reflejar capacidad de adaptación y de respuesta efectiva a nuevas e ingentes demandas que se suscitan en sociedades que se transforman aceleradamente, lo que supone capacidad predictiva y anticipatoria, requisitos vitales para internar competir con éxito en la sociedad globalizada de la que somos parte.

El desarrollo político supone tanto la capacidad como la voluntad del sistema político para iniciar, absorber y sostener una transformación continua¹² en sociedades sometidas a fuertes procesos de modernización¹³. Organski señala que esto supone

¹⁰ Przewroski, Adam. *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press, 1995, Pág. 86.

¹¹ Desarrollo Político: el desarrollo político es un proceso en virtud del cual el sistema político adquiere una mayor capacidad para sostener con éxito y de forma continua nuevos tipos de metas y demandas y la creación de nuevas formas de organización política. Alfred Diamant en Teresa Carnero Arbat, *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid 1992, Pág. 139.

¹² Halpern Manfred En Teresa Carnero Arbat, *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Alianza Editorial, Madrid 1992, Pág. 140.

¹³ Modernización: es el impacto en la sociedad de la revolución científica. Supone tres dimensiones distintas: tecnológica, organizativa y de actitudes. Tecnológica supone el efecto que produce la incorporación de tecnología en el proceso productivo y en el quehacer del hombre en su vida diaria. Organizativa conlleva la modificación que se genera en las relaciones de autoridad, pasando de un mando vertical a uno horizontal, creciente especialización y necesidad de trabajo en equipo y la necesidad de adaptación institucional a este fenómeno. Actitudes de cambio en el marco valórico y transformación en el plano cultural lo que de alguna manera involucra la incorporación de rasgos culturales que son propios de Occidente. Esto último se puede definir como occidentalización. Patricio Gajardo Lagomarsino. "Definición desarrollada para la clase sobre "modernización y desarrollo político" impartida el Martes 16 de junio 1998 en la cátedra Fundamento de la Política Mundial Contemporánea del Programa de Magíster en Ciencia Política.

una progresiva eficacia gubernamental en el uso de los recursos humanos y materiales de una nación en pos de objetivos nacionales, con lo que nos exige además para hablar de desarrollo político, que como sociedad hayamos sido capaces de darle una orientación a este proceso de adaptación. Proceso, este último, en que los gobiernos latinoamericanos han demostrado ser erráticos, revelando una capacidad relativa para resolver crisis, pero nula, para anticiparse a futuras dificultades.

En esto debemos establecer algunas diferencias dependiendo del país que analicemos. Al respecto, se pueden distinguir tres tipos de sistemas: 1) sistemas políticos sustentables 2) sistemas políticos fragmentados 3) sistemas políticos excluyentes.

Los sistemas políticos sustentables se caracterizan por niveles de gobernabilidad aceptables,¹⁴ en el sentido que son capaces de enfrentar situaciones conflictuales y resolverlas dentro del marco institucional que regula el funcionamiento democrático. Brasil, Chile, Uruguay, México y Costa Rica nos revelan esta condición.

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria; definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos¹⁵. Constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana, pero no la determinan, en el sentido de que un adecuado marco institucional por sí sólo no es la clave para resolver los crónicos problemas de inestabilidad de nuestras democracias.

Las instituciones son análogas a las reglas del juego en un deporte competitivo de equipos. “Esto significa que consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales, tales como no lastimar deliberadamente a un jugador clave del equipo contrario. El propósito de las reglas es definir las formas en que el juego se desarrollará: pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará”. Son un conjunto de reglas y ritos que tienen como función reprimir la subjetividad. “Donde las instituciones funcionan, somos gobernados por

¹⁴ Gobernabilidad: Es el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Consecuentemente distingue cinco grados al respecto: 1) gobernabilidad ideal entendida como el equilibrio absoluto entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, 2) gobernabilidad normal, entendida como el equilibrio dinámico entre demandas y respuestas que varían dentro de unos márgenes tolerados y estables, 3) déficit de gobernabilidad, concebido como el equilibrio inaceptable para los actores políticamente organizados que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada, 4) crisis de gobernabilidad, entendida como los desequilibrios inesperados e intolerables entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales, 5) ingobernabilidad, concebida como la virtual disolución de la relación entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales. Antonio Camou. En Manuel Mora y Araujo “Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina.” Fundación Konrad Adenauer Ciedla 1997, Pág. 129.

¹⁵ North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica 1993, pág 13.

las reglas y no por los deseos e impulsos de quienes están en el poder. Las reglas son decisiones que la sociedad toma por anticipado, evitando así decidir en cada caso, en medio de las siempre cambiantes circunstancias”.^{16 17}

Por consiguiente, involucra –de parte de los actores políticos– el estar dispuesto a someterse a las reglas del juego y expresar en su comportamiento y acción política la intención de fortalecer y valorar estas reglas, de manera que pasen a ser pautas de comportamientos estables, valoradas y recurrentes¹⁸. Requisitos indispensables para alcanzar altos niveles de gobernabilidad y desarrollo político.

De ahí que los tipos de liderazgos que se ejerzan sean relevantes a la hora de evaluar las características del sistema político, particularmente en América latina, en que las instituciones tienden a tener un bajo nivel de valoración social. Mientras mayor sea el desprestigio de las reglas del juego político, más decisivos son los líderes en la definición de las estrategias de acción política, las decisiones y las políticas que se implementan, lo que hace por cierto el proceso más discrecional y por ende incierto.

Los sistemas políticos fragmentados se expresan en un fuerte deterioro de la valoración social de las instituciones que rigen el funcionamiento democrático y la emergencia de líderes con características delegativas¹⁹ que sustentan su carisma en generar una relación directa de respaldo frente a la opinión pública, con un discurso crítico a quienes ejercen la autoridad en las distintas instituciones, las que, por cierto, se encuentran fuertemente desacreditadas a nivel de los ciudadanos, lo que pasa a ser un mecanismo de retroalimentación, de apoyo para este tipo de liderazgos, transformándose a su vez en factores de inestabilidad crónica. A la Argentina de Kirchner y a la Venezuela de Chávez, con matices diferentes, podemos clasificarlas en este grupo.

Los sistemas políticos excluyentes revelan problemas estructurales que impiden que la gestión de las autoridades modifique una realidad crítica, la que se expresa en altos niveles de corrupción, crisis políticas o violencia continua, donde no se dan las condiciones para que los líderes modifiquen el contexto y si surgen algunos, suelen representar situaciones transitorias de respaldo electoral y no son capaces de mantener sus niveles de apoyo en el tiempo, lo que lleva a incorporar la incertidumbre

¹⁶ Peña, Carlos. “Anomia y Vida Social”, *El Mercurio*, Pág. A 2. Junio 2003.

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 14-15.

¹⁸ Huntington, Samuel. “Desarrollo político y deterioro político” en *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza Universidad, 1992; Pág. 177.

¹⁹ Democracia delegativa: se aprecia en la devaluación de los mecanismos representativos combinado con el debilitamiento del poder infraestructural del Estado. Este desencanto en un repliegue político que inclina a los ciudadanos a delegar sus reclamos y demandas en nuevos líderes que manifiestan que la acción política dentro del marco de las instituciones representativas son obsoletas e improductivas. Ej. Fujimori, Menen, Collor de Mello. Marcelo Cavarozzi. “El sentido de la democracia en la América Latina Contemporánea” en *Los partidos y la transformación política de América Latina* de Manuel Antonio Garretón, Ediciones Flacso - Chile 1993.

sobre el futuro político del país como una condición que define todo comportamiento social y, por ende, político y económico. Perú y Paraguay son ejemplos de esta realidad.

La posibilidad de consolidar una posición latinoamericana frente al mundo, y en particular hacia los Estados Unidos, depende de la capacidad que demuestren en especial los países con democracias sustentables de asumir un liderazgo regional que se oriente en esa dirección, otorgándole prioridad en su política exterior para alcanzar dicho objetivo. Las naciones con esta condición poseen niveles de predictibilidad política que permiten dar garantías de que van a estar en condiciones de cumplir con los compromisos que asuman, lo que resulta fundamental para ejercer algún tipo de influencia en el sistema internacional.

Liderazgo que se debe asumir en la construcción de prioridades que definan una agenda latinoamericana con la disciplina para mantenerla, de manera de ir sumando al resto de los países, en la medida que vayan construyendo las bases de sistemas políticos sustentables y colaborar para que así suceda.

Esta política latinoamericana no debe apuntar a la confrontación, muy por el contrario, la convergencia de intereses entre esta región y Estados Unidos tiende a augurar un futuro en que va a ser indispensable convivir y relacionarnos de la mejor manera posible si consideramos que la región latinoamericana ha pasado a ser la zona de expansión natural del comercio estadounidense. Según las proyecciones del gobierno de Estados Unidos, para el 2010 el comercio de Estados Unidos con América Latina será superior al comercio de Estados Unidos con Europa y Japón juntos. Y que en el año 2000, USA exportaba más a México que a Alemania, Francia, Italia China y Rusia juntos²⁰.

Sin embargo, a pesar de esta importancia creciente, lo cierto es que los Estados Unidos se ha caracterizado en su política exterior por su asimetría en su relación con América Latina, es decir que los intereses de la gran potencia han estado siempre por encima del contexto regional, en cambio los países latinoamericanos tienden a privilegiar los problemas regionales como de primera prioridad. La política exterior de USA, y de los países de la región, se mueven por prioridades distintas, lo que da la sensación de que no existe la posibilidad de establecer un proyecto constructivo en conjunto.

El interés de Estados Unidos ha trascendido siempre los asuntos regionales, y por lo general, se ha caracterizado por posturas reactivas²¹. Así la Alianza para el Progreso

²⁰ Oppenheimer, Andrés. "Al Gore se olvidó de América Latina", Diario, *el Mercurio* de Santiago, Pág. A 4; Martes 9 de mayo de 2000.

²¹ Russell, Roberto. "Una visión desde el sur. La política de los Estados Unidos hacia el hemisferio Occidental". *Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* N° 131-132, julio-diciembre de 2000, pág. 149.

promovida por la administración Kennedy, estaba interesada en que no se reprodujeran nuevas Cubas. La Iniciativa para las Américas²² fue la expresión regional de la nueva política comercial norteamericana, que asignaba al regionalismo un papel estratégico para promover los intereses económicos de Estados Unidos, como paso previo a la negociación multilateral que permitiría consolidar el ALCA²³.

El interés de Estados Unidos en la región se ha concentrado históricamente en los países de mayor tamaño o cercanos o en temas que percibe como amenazas a su seguridad nacional o al bienestar de sus ciudadanos. El patrón se puede resumir en pocas palabras: grande, cerca y nivel de amenazas percibida²⁴. De este modo, México siempre acaparó más atención que Brasil o Guatemala. Chile en los setenta, bajo el gobierno de la Unidad Popular, Nicaragua y el Salvador en los ochentas y Colombia en los noventa sólo alcanzaron un lugar de primer orden en la agenda de Washington para la región por su potencial amenaza a la Seguridad de los Estados Unidos.

La guerra en Irak despeja la agenda para América Latina, es cierto que no somos prioritarios, ya no hay dudas al respecto. Los problemas de la seguridad de los Estados Unidos no pasa por América Latina, a no ser en situaciones puntuales como el conflicto colombiano y el narcotráfico, pero sí podemos ser importantes como socios, dado el nexo creciente que tendremos en el área comercial, por lo que depende de la capacidad que tengan nuestros gobiernos de concertarse, asumiendo que debe-

²² Iniciativa para las Américas: propuesta hecha por el Presidente Bush el 27 de junio de 1990, que pretende ser un mecanismo para acelerar las reformas económicas de los países latinoamericanos. Contó con un gran respaldo de los organismos financieros multilaterales. Tiene tres pilares fundamentales: 1) La liberalización del comercio, 2) La promoción de las inversiones, y 3) La reducción de la deuda. En ese sentido también responde a la búsqueda de mecanismos más efectivos de inserción de América Latina en las corrientes internacionales de comercio.

²³ ALCA (Área de libre comercio de las Américas): Iniciativa de los treinta y cuatro miembros que asisten a la I cumbre de las Américas en la ciudad de Miami en 1994, en la que se propone constituir un área de libre comercio en el 2005, que abarcaría a todos los países de América. Se enmarca en un cambio de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, planteada por el presidente norteamericano George Bush en junio de 1990, en la denominada "Iniciativa para las Américas". La propuesta del ALCA ha tenido muchas vicisitudes, desde la devaluación del peso mexicano en 1994 (la crisis del Tequila) en México y sus efectos en los países de la región, lo que dilató las negociaciones; y las dificultades para obtener el *fast track* o vía rápida para la inclusión de Chile en el NAFTA, como había sido acordado en la misma cumbre. A pesar de esto, se han llevado a cabo 4 cumbres ministeriales de comercio entre la Cumbre de Miami y la de Santiago de Chile (1998), en EEUU 1995; en Colombia 1996; en Brasil 1997; Costa Rica en 1998. En esta última reunión se estableció un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que deberá orientar las negociaciones desde la Segunda Cumbre que se desarrolló en Santiago de Chile, y se consolida la idea acordada en la primera reunión de este comité de enmarcar las negociaciones del ALCA en los acuerdos ya existentes: NAFTA (tratado de libre comercio de América del Norte, establecido en 1994); Caricom (Mercado Común de la comunidad del Caribe, establecido en 1994) MCC (Mercado Común Centroamericano, establecido en 1960); Comunidad Andina establecido en 1969 y Mercosur (Mercado Común del Sur, establecido en 1991).

²⁴ Op.cit Russell pág. 150.

mos ser capaces de establecer intereses en común y que estamos llamados a ser aliados estratégicos de los Estados Unidos, no porque nos impongan determinadas prioridades, sino que como resultado de la evolución, a partir de procesos internos en América Latina, tenemos más objetivos en común de los que nunca históricamente hemos sido capaces de construir.

Somos una oportunidad para los Estados Unidos y podemos serlo mucho más en el futuro si sabemos aprovechar los intereses comunes que pueden emerger a partir de nuestra inserción en un sistema económico cada vez más interconectado. Debemos, por cierto, superar la inestabilidad, incertidumbre de nuestros sistemas políticos, pero se ha avanzado de manera estructural si consideramos cuatro procesos que ha vivido la región y que permitirán echar las bases de una relación diferente: 1) la democratización de América Latina 2) la apertura de la región a la economía mundial 3) la validación de un nuevo regionalismo en Estados Unidos y en América Latina 2) los cambios culturales producidos a partir de los ochenta y noventa que tienden a valorar la iniciativa privada y la acción de los mercados en el crecimiento económico y en la posibilidad de una inserción exitosa en la economía mundial.

Estos procesos han permitido ir acercando posiciones, no tan sólo en el ámbito de las elites; sino también en el ámbito de las sociedades latinoamericanas, particularmente en los países con sistemas políticos sustentables que pueden reconocer en Estados Unidos más que una amenaza, una posibilidad de ampliación de sus posibilidades de desarrollo. Es necesario realizar un esfuerzo para mejorar la imagen de América Latina en Estados Unidos, la que sigue siendo percibida, por algunos norteamericanos, a partir de prejuicios, estereotipos, que guardan muy poca relación con la realidad. Rubens Barbosa nos detalla esta percepción: “un inmenso México (inmigrantes, maquiladoras, Nafta, drogas), una desproporcionadamente grande y amenazadora Cuba, una América Central (inmigrantes, más inmigrantes) un intratable Haití, algunos centros *off-shore* en el Caribe, una preocupante Colombia (droga, terrorismo y guerrilla) y un indistinto y difuso conjunto de otros países colocados en la misma amalgama nebulosa de la confusa geografía política del *establishment* de Estados Unidos”²⁵.

Sólo liderazgos sólidos que se sometan a las reglas del juego democrático, una sociedad civil activa que tenga los mecanismos para ejercer un control de la gestión efectiva de las autoridades (accountability), un estado de derecho, que como señala Linz, se exprese en el imperio de la ley que exige que las máximas autoridades del país estén sometidas a las leyes de igual forma que el más simple de los ciudadanos, una economía institucionalizada, que establezca reglas claras y predecibles en materia económica, de manera que los agentes económicos no dependan de la discrecionalidad de los políticos. Si se logran construir sociedades que funcionen de esa forma, estaremos en condiciones de romper los prejuicios.

²⁵ Barbosa, Rubens. A nova geografia económica do continente En *Revista Política Externa* Vol. 10, Nº 2 setembro - outubro - novembro 2001. Universidade de Sao Paulo, Brasil, pág 40.

Ahora bien, también los países de la región manejan prejuicios, y la intervención de Estados Unidos en Irak no ayudó a disminuirlos; la opinión pública latinoamericana rechazó mayoritariamente la forma como procedió la administración Bush, pero vale la pena tener en cuenta, lo que demostró el caso chileno que marcó precedentes valiosos a tener en cuenta en el futuro de la relación entre Estados Unidos y América Latina.

De hecho Chile, siendo un miembro temporal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el momento que se discutía la autorización de las Naciones Unidas a los Estados Unidos para intervenir en Irak y cuando ambos gobiernos habían llegado a un acuerdo que permitiría la aprobación de un tratado de libre comercio entre los dos países, para lo que faltaba sólo la aprobación del trámite legislativo; el gobierno chileno arriesgó la aprobación del acuerdo optando por proponer una moción propia que postergaría la fecha en que se autorizaría la intervención en Irak, lo que de hecho alineó a Chile con las naciones que se oponían a la acción aliada.

Robert Zoellick, bautizado como el padrino del TLC con Chile, –secretario de Comercio de Estados Unidos– fue la primera autoridad de la administración Bush en revelar públicamente la “decepción” de su país con la administración Lagos por la postura chilena. Desilusión que quedó superada el 28 de Abril del 2003 en Washington durante la cita entre el Secretario de Estado Colin Powell y la Canciller Soledad Alvear y olvidada cuando el senado de EEUU aprobó, luego de la sanción en la Cámara de Representantes, por 66 contra 31 votos, del tratado de libre comercio con Chile, el primero de su tipo con un país de América del Sur.

Este incidente demostró que es posible disentir con los Estados Unidos en la orientación que se le dé a la política exterior, si se mantienen vínculos en los principios fundamentales, se puede llegar a acuerdos que permitan potenciar los intereses mutuos. No olvidemos que los Estados Unidos también tiene la necesidad de ser percibido como un líder constructivo, que no sólo actúa frente a las amenazas sino que también utiliza su poder para respaldar los intereses y principios que defiende. De hecho el respaldo que se le dio a Chile, expresa un mensaje explícito al resto de los países de la región: la apuesta que será respaldada serán gobiernos democráticos respaldados por un marco institucional sólido y economías institucionalizadas, que no dependan de la arbitrariedad de los gobernantes de turno, sino que sean capaces de demostrar la disciplina para cumplirla.

Nos encontramos, por cierto, en un punto de inflexión en nuestras relaciones con los Estados Unidos, estamos en condiciones de establecer nexos a partir del reconocimiento de intereses mutuos y principios compartidos. Dicho país necesita a la región para recomponer sus alianzas estratégicas y América Latina debe reconocer que generar una política con una identidad propia, no responde tan sólo a la necesidad de mantener en el mundo una presencia cultural, sino que es necesario para enfrentar con éxito las exigencias de un mundo competitivo, en el que tenemos muchas cosas que decir y deseamos ser escuchados.

Bibliografía

- Balmelli, Carlos Mateo: "Los procesos internos y la globalización". *Revista de Estudios Internacionales* N° 116, Año XXIX, octubre - diciembre de 1996, Universidad de Chile.
- Barbosa, Rubens: "A nova geografia economica do Continente". *Revista Política Externa* Vol. 10 N° 2, setembro - outubro - novembro 2001, Universidade de Sao Paulo, Brasil.
- Bull, Hedley: *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires, Paidós, 2001.
- Carnero, Rabat: *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid, Alianza Editorial 1992.
- Castells, Manuel: *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Cavarozzi, Marcelo: *Partidos Políticos y elecciones en América Latina contemporánea*. En *Revista Síntesis* N° 22. ARCE. Asociación de Revistas Culturales de España. 1994.
- Dougherty, James E.: Robert L. Pfalzgraff: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Falcoff, Mark: *La América Latina después de la guerra fría*. *Revista Occidental* año 8, N° 3, 1991, México.
- Fernandois, Joaquín: *El terror y el dilema de la política mundial*. *Revista de Estudios Públicos* N° 84 Primavera 2001. Santiago Chile.
- Huntington, Samuel: "Desarrollo político y deterioro político". En Teresa Carnero Arbat. *Modernización, desarrollo político y cambio social*. Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Keohane, Robert y Josep Nye: *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988. 597.
- Keohane, Robert: *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Lafer, Celso: "O mundo pos 11 de Setembro". *Revista Política Externa* Vol. 11 N° 2 setembro - outubro - novembro - 2002 Universidade de Sao Paulo, Brasil.
- Lowenthal, Abraham: "Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de Septiembre (de 2001)". *Revista Diplomacia* N° 89 octubre - diciembre de 2001, Santiago de Chile.
- Mora y Araujo: *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer Ciedla 1997.
- Morandé, José: *Política hemisférica de los noventa: elementos del debate estratégicos de los Estados Unidos*
- Muñoz, Heraldo: "Chile y el nuevo e incierto mundo". *Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* N° 136; octubre - diciembre 2001.
- Nohlen, Dieter: *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Madrid, Vervuet Iberoamericana, 1995. Introducción.
- Nohlen, Dieter y Fernández Mario: (Compiladores). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- North, Douglass: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica 1993.
- Nye S., Josep: *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- Pérez Gil, Luis: "El concepto de potencia en las relaciones internacionales". *Revista de Estudios Internacionales* N° 127-128 septiembre - diciembre de 1999. Universidad de Chile.
- Russell, Roberto: "Una visión desde el sur. La política de los Estados Unidos hacia el hemisferio occidental en el siglo XXI". *Estudios Internacionales* N° 131-132 Julio Diciembre 2000
- Tomassini, Luciano: *El procesos de globalización y sus impactos sociopolíticos*. En *Revista de Estudios Internacionales*, julio - septiembre de 1996, Año XXIX, N° 115, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.