



ÁGORA INTERNACIONAL

Año 2 N° 4 Septiembre 2007

\$7

IRAK

Una retirada compleja

CONFLICTOS CONTEMPORÁNEOS

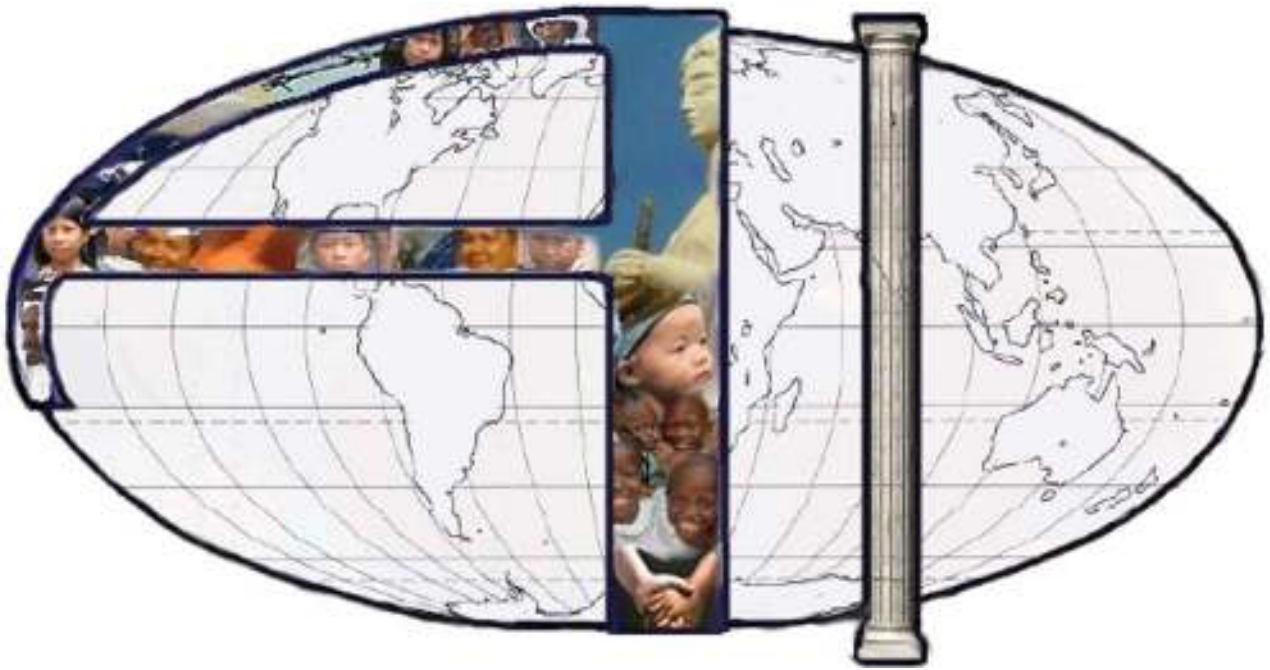
Contexto y características de las guerras del siglo XXI

**ROBERT O. KEOHANE: DESPUÉS DE LA
HEGEMONÍA**

La reflexión más reciente del más renombrado teórico de la cooperación

Asociación para las Naciones Unidas
de la República Argentina





agorainternacional@anu-ar.org



Indice

Editorial	Pag. 3
Los desafíos de la post-guerra fría	Pag. 4
Por Fernando Laborde	
Conflictos armados contemporáneos, una aproximación a su comprensión	Pag.6
Por Silvia Perazzo	
El terrorismo: el problema de las causas. La perspectiva de los factores exógenos.....	Pag. 10
Por Patricia Kreinbohm	
La privatización de la guerra: Nuevas perspectivas para el siglo XXI	Pag. 13
Por María Julia Arango	
El orden internacional luego del 11 de septiembre	Pag. 16
Consecuencias para la política exterior de la administración Bush	
Por J. Ignacio Frechero	
Demócratas Vs. Republicanos: La Próxima Política Exterior Norteamericana	Pag. 20
Por Juan Battaleme	
Sin salida de Irak. El “modelo coreano”, la política de fragmentación regional,	Pag. 23
y el juego de balance de poder.	
Por Khatchik DerGhougassian	
Cambios en el Fondo Monetario Internacional	Pag. 26
Por José Marcelo Federico	
La caída del granero- Desafíos políticos en Ucrania	Pag. 29
Por Flávio Augusto Lira Nascimento	
Después de la hegemonía	Pag. 34
Por Robert O. Keohane	
Los impulsos y la no política como constantes de la política exterior	Pag. 40
argentina hacia África	
Por Gladys Lechini	

Actividades 2007

MAYO

Ciclo de Encuentros "Pensando Nuestro Mundo"
Conflictos Contemporáneos

JUNIO

III Modelo de Naciones Unidas Ciudad de Bs. As., para estudiantes de
7mo grado y secundario

JULIO

I Modelo de Naciones Unidas Anu-AR en la Universidad Austral, para
estudiantes secundarios

AGOSTO

II Modelo Universitario de Naciones Unidas Ciudad de Bs. As.
Cumbre de la Tierra, para estudiantes secundarios

OCTUBRE

Ciclo de Encuentros "Pensando Nuestro Mundo"
La Crisis Medioambiental: Cómo evitar nuestra propia destrucción

DICIEMBRE

ANU-ARio



Asociación para las Naciones Unidas
de la República Argentina



Editorial

A un año de su primera edición, *Ágora Internacional* ha cumplido sobradamente con los objetivos impuestos en sus comienzos. En su corto tiempo de vida la revista ha sido distribuida por todo el país, conocida por las más importantes instituciones académicas y políticas de la Argentina, presentada formalmente en universidades y en el Congreso de la Nación y lo que es más importante, ha mantenido una labor constante que permitió el puntual cumplimiento de la deuda cuatrimestral que tenemos con nuestros lectores con la mayor calidad académica posible.

La recepción en todos los ámbitos fue inmejorable. Con el tiempo muchas puertas cerradas se abrieron, siendo la perseverante labor de nuestro *staff* una carta de presentación ineludible. Con igual constancia aumentó el número y el nivel de los artículos, tanto de estudiantes y graduados de distintas disciplinas sociales como de prestigiosos académicos de las Relaciones Internacionales.

Los cambios en los estándares editoriales de la presente edición reflejan en parte la culminación de esta primera etapa de presentación y el comienzo de una futura y seguramente más trabajosa etapa de consolidación y proyección internacional.

También durante este primer año, *Ágora Internacional* junto con la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) organizó en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación el ciclo de conferencias sobre *Conflictos Contemporáneos* que da lugar al tópico central de esta edición. En él se plantearon las principales características de la guerra en nuestros días, poniendo especial atención en uno de los problemas estratégico-militares de más actualidad y envergadura: la retirada de Irak. El tópico en general y el caso iraquí en particular se analizarán con sobrados méritos académicos en el presente número.

Por último, y para dar a este primer año de introducción en el ámbito editorial un cierre digno de los logros obtenidos, contamos en esta edición con la colaboración de uno de los teóricos de las Relaciones Internacionales más renombrados de nuestros tiempos, Robert O. Keohane, quién presentará su más reciente reflexión teórica, nunca antes publicada en nuestro idioma.

Sin olvidar a nuestros mayores colaboradores y destinatarios de nuestro trabajo, extendiendo a ellos, nuestros lectores, en nombre de todos los que hacemos posible este proyecto, un cordial saludo y un brindis imaginario por muchos años más ■

Luis Leandro Schenoni

Staff

Director Luis Leandro Schenoni
Vice-Director Javier García
Dirección Académica Silvia Perazzo
Redacción Maximiliano Abadie
Diseño Nicolás Claverie
Prensa y Difusión Víctor Elías
Relaciones Públicas Martín Bruggia

Consejo Asesor

Vicente Espeche Gil
Pablo Bulcourf
Fabián Calle
Arturo Fernandez
Juan Carlos Perazzo
Pedro Romero
Federico Merke

Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina
Curapaligüe 506 CP 1406 Ciudad de Buenos Aires
4632-7954 info@anu-ar.org www.anu-ar.org



Los Desafíos de las Naciones Unidas durante la post-Guerra Fría

Por **Fernando Laborde***

Muchos podrán decir que la Organización de las Naciones Unidas es una herramienta de los países desarrollados para legitimizar sus acciones en la arena internacional, un inútil esfuerzo por reducir los conflictos entre las naciones, o simplemente que es un desperdicio de dinero. Si hay algo que la historia nos enseña, es que la construcción del Orden Internacional como lo conocemos hoy en día necesitó tiempo, trabajo y sacrificio para establecerse. Y si bien este Orden Internacional está lejos de ser perfecto, no podemos negar que por lo menos existe una mayor voluntad de cooperar para alcanzar una convivencia pacífica entre los pueblos. No hay duda de que el Sistema Internacional es anárquico como lo establece uno de los postulados centrales de la Teoría Realista, la corriente predominante en Relaciones Internacionales¹. Pero al afirmar esto, no necesariamente debe decirse que debemos descartar la cooperación entre los actores internacionales. Todo lo contrario, justamente porque el Sistema Internacional es anárquico, debemos detectar aquellas cuestiones en las que las partes involucradas puedan ponerse de acuerdo sin que esto represente un juego de suma cero, es decir, sin que el beneficio de uno signifique el perjuicio del otro; o en su defecto tratar de cooperar en aquellas cuestiones en las que se puede aplicar una mejor distribución de costos. Si bien las Naciones Unidas fueron concebidas a través de una visión wilsoniana² del mundo, llevada a la práctica por Franklin D. Roosevelt, la realidad es que la mayoría de los países no están dispuestos a dejar de lado sus intereses nacionales en pos del interés colectivo.

Por eso si bien hoy Naciones Unidas no está en condiciones de cumplir el papel asignado por la humanidad de mantener la paz mundial, sí sirve como un foro de debate y consulta, donde puede surgir consenso y censura frente a ciertos fenómenos mundiales, y como un lugar en el que se puede acordar acciones conjuntas a seguir en ciertas circunstancias. A su vez la ONU cumple un rol fundamental en la

concientización de muchas cuestiones a las que el mundo le dio la espalda durante años, como la situación ruinoso de la mayoría de los países africanos, o mismo como un órgano que encabeza los grandes desafíos del siglo XXI, esto se puede ver reflejado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio³.

Si bien el papel de la ONU se vio muy limitado por el veto de los dos bloques en el Consejo de Seguridad durante las cuatro décadas en las que se desarrolló la guerra fría, su rol en el Sistema Internacional no fue intrascendente. Es cierto que su principal función, mantener la paz en el mundo, durante el conflicto entre las dos potencias no fue alcanzada. Pero son importantes los logros obtenidos por vías indirectas a la pacificación, como el papel que cumplieron agencias subsidiarias de la ONU, como ACNUR creada en el año 50, y UNICEF puesta en marcha a partir del 46 a pocos meses de ser creada la Organización. Sin estas agencias la tragedia de la guerra se hubiese cobrado miles de víctimas inocentes más de las que ya hoy se cobra. Cuestiones como los refugiados, los Derechos del Niño, los Derechos Humanos, los Derechos de la Mujer, la asistencia humanitaria, la protección del patrimonio de la humanidad y otras tantas cuestiones de interés general encontraron en la ONU una estructura en donde pueden ser tratadas multilateralmente.

La globalización juega un papel importante en la funcionalidad de la ONU. El hecho de tener acceso a información de todas partes del mundo y de toda índole, genera la necesidad de darle cierta organización a esa nueva sociedad de masas internacional que empieza a movilizarse alimentada por esta información que les llega. Al mismo tiempo, los diferentes organismos que componen la ONU brindan las herramientas necesarias para la expresión de estas nuevas corrientes.

El difícil camino a la paz

*Licenciando en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador.

¹ Morgenthau Hans, Política entre las Naciones, GEL, Buenos Aires mayo de 1992.

² de Woodrow Wilson, presidente de los Estados Unidos entre los años 1913 y 1921, famoso por sus catorce puntos. Uno de los padres del idealismo del siglo XX.

³ Constituyen un plan de ocho objetivos convenidos por todas las naciones del mundo y las instituciones de desarrollo más grandes para apaliar déficit sociales que van desde la educación y la salud, hasta cuestiones como la pobreza y el medio ambiente. Ver www.un.org/spanish/millenniumgoals



Muchos errores⁴ se han cometido en nombre de la paz mundial, y seguramente muchos errores se cometerán, pero es importante seguir brindándole apoyo a la ONU como órgano de cooperación internacional, principalmente en lo que trata a su participación en aquellos conflictos de mayor virulencia. El hecho de que las Naciones Unidas estén reconocidas y legitimada por casi todos los actores del Sistema Internacional, ya sea explícita- o implícitamente, facilita vías de comunicación fundamentales para el intercambio de información y para abrir canales de cooperación.

Es cierto que la Guerra Fría redujo el margen de maniobra del accionar de las Naciones Unidas, pero una vez finalizado este conflicto, la ONU se vio librada parcialmente de los grilletes del veto de las grandes potencias y su presencia en el mundo adquirió mayor relevancia. El peso de su participación comenzó a notarse en un mundo libre de esferas de influencias. Un indicador fundamental de esto se puede ver en las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) establecidas por la ONU. Estas operaciones, mayoritariamente de componente militar, cumplen una función pacificadora en regiones donde ya se desarrolla un conflicto armado, o en regiones donde existe el riesgo de que estalle alguno en cualquier momento, ya sea al interior de las fronteras, o con otro estado. Hay dos tipos de misión: aquellas de mantenimiento de la paz establecidas en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, donde las partes en conflicto arreglan de mutuo acuerdo el establecimiento de la misión, y aquellas misiones de imposición de la paz, establecidas en el artículo VII de la Carta, que se dan generalmente en aquellos países con estados fallidos, sin autoridades competentes para frenar las escaladas de violencia. Del año 1947 al año 1989 el número total de OMP fue de 18, mientras que en la década del 90' se registraron 31 nuevas misiones además de las ya existentes. En una década su número casi se duplicó respecto a las cuatro décadas anteriores sumadas. Hay que tener en cuenta que el derrumbe de la Unión Soviética provocó un colapso en el Sistema Internacional que forzó la aparición de nuevos actores y el reacomodamiento de otros. Pero lo mismo se podría haber dicho del fenómeno de descolonización post-Segunda Guerra Mundial que se extendió hasta la década del '70, principalmente en África, y sin embargo de las 18

misiones registradas en las cuatro décadas comprendidas entre el '47 y el '89, solo tres misiones de paz fueron establecidas en este continente⁵; ONUC (Congo), UNAVEMI (Angola) y GANUPT (Namibia) Decir que el crecimiento de la conflictividad internacional luego del derrumbe de la Unión Soviética llevó al establecimiento de un mayor número de OMP por el aumento de conflictos, no es un buen argumento para justificar el crecimiento de éstas, sino mas bien esto se debe a la mayor libertad para cumplir sus propósitos, y aquí sí, debido a la desintegración del bloque soviético.

Muchas veces la desinformación sobre las intenciones del otro genera conflictos evitables. Basándonos en este aspecto de la génesis de los conflictos, es fundamental generar vías de transmisión de información confiables. La Asamblea General es capaz de brindarnos un marco de trabajo por donde canalizar esa información, junto con diferentes foros internacionales celebrados para temas específicos. A su vez, luego de décadas de existencia, hoy las Naciones Unidas es capaz de llevar la voz de la opinión pública mundial, y usar a esta como herramienta de negociación, el sueño de más de un estadista del período de entre guerras y de post-Segunda Guerra Mundial.

Muchos países toman como modelo de trabajo programas de las agencias de la Organización para aplicar a planes de desarrollo internos. Este es buen paso para difundir el sistema de Naciones Unidas en el ámbito local.

Lamentablemente hoy por hoy las Naciones Unidas no tienen la soberanía para imponer su designio, y el actor principal del Sistema Internacional sigue siendo el Estado que generalmente construye su política exterior basándose mas en la Realpolitik de Bismarck que en un sistema de seguridad colectiva. La pregunta que me lleva a este análisis no es ¿Para qué existe Naciones Unidas?, sino ¿Cómo sería el Sistema Internacional sin Naciones Unidas? Es evidente que ésta Organización no tiene la solución a los problemas que afligen al mundo, pero por lo menos sirve de marco para establecer un cierto grado de coexistencia pacífica, además de tener un enorme potencial, que de explotarlo correctamente podría derivar en una evolución muy importante en las relaciones entre los seres humanos ■

⁴ Tal vez uno de los más trágicos haya sido el caso de Srebrenica, Bosnia, en el '95, donde Cascos Azules de Naciones Unidas debían garantizar la seguridad de los habitantes musulmanes frente a las fuerzas serbias, y ante un ultimátum de estas depusieron sus armas dejando sin protección a los habitantes, lo que llevo al genocidio de mas de 8.000 bosnios.

⁵ No tomamos en cuenta aquí los sucesivos conflictos árabe-israelíes de los que participó Egipto, en los cuales se desplegaron Misiones de Paz, ya que vamos a tener en cuenta estos conflictos dentro del área de influencia de Medio Oriente.



Conflictos armados contemporáneos, una aproximación a su comprensión

Por Silvia Perazzo*

La post guerra fría, lejos de haber sido una etapa de paz tal como auguraban los apologistas del nuevo orden internacional, se nos presentó como una etapa plagada de conflictos que poseían rasgos distintos de los que se habían verificado durante la etapa previa.¹

Existe un consenso general en considerar que los conflictos contemporáneos se caracterizan por ser conflictos asimétricos en los que una de las partes es – desde diferentes puntos de vista - sensiblemente inferior a su adversario por lo que no puede enfrentarse a ella en forma convencional.

La asimetría es difícil de tipificar y todavía no hay definiciones universalmente aceptadas. A efectos de nuestro estudio podríamos considerar que se produce una situación de asimetría cuando una (o más) de las partes en conflicto actúa, piensa y se organiza en forma diferente a lo que su oponente espera, buscando maximizar sus puntos fuertes, e intentando explotar las debilidades de su adversario con el objetivo de lograr libertad de acción, autonomía y tiempo. La asimetría puede verificarse en el campo político-estratégico, en el plano militar-estratégico, puede ser operacional, o ser una combinación de todos estos aspectos.²

Partiendo de esta definición, decimos que los conflictos armados contemporáneos son **asimétricos** porque en general en ellos no se plantea la guerra tradicional según el modelo clausewiano, sino que al menos una de las partes involucradas es un actor no estatal, frecuentemente englobado bajo el término “nuevas amenazas”. Dentro de ellas podemos incluir el terrorismo, el fundamentalismo religioso de diferente

signo, los llamados “señores de la guerra” y las diferentes manifestaciones del crimen transnacional organizado tales como las organizaciones de lavado de dinero, los traficantes de armas, de drogas, de personas y de órganos.

Si bien estas nuevas amenazas no eran desconocidas puesto que hicieron su aparición desde los primeros tiempos de la historia, lo novedoso es el rol y en nivel de participación que separada o conjuntamente juegan en los conflictos de la post guerra fría.

El carácter transnacional de estos grupos, el manejo de las modernas tecnologías de la comunicación y la información con que se mueven, los negocios y tratos que organizan con empresas y gobiernos hace que sea muy difícil rastrearlos y localizarlos y, mucho más prevenir su accionar o enfrentarse a ellos.

Debido a su carácter asimétrico, los conflictos contemporáneos son frecuentemente considerados como **guerras de baja intensidad**, caracterizados por acciones periódicas pero no determinantes o decisivas, que perduran en el tiempo dilatando la resolución del conflicto. Son contiendas de larga duración en las que la violencia y la situación de tensión e inseguridad son continuas registrándose picos de violencia en determinadas ocasiones. Se utilizan métodos que no son los de las guerras convencionales, los que incluyen técnicas de desgaste y fuertes golpes psicológicos que son captados y difundidos por los medios de comunicación. Por ello, los conflictos contemporáneos nos sorprenden por la enorme cantidad de **bajas civiles y el salvajismo** de ciertas prácticas que se ensañan especialmente con ellos.³

Como es evidente, las partes del conflicto

* Profesora de Historia. Instituto Superior “ Doctor Joaquín V. González”, se desempeña como Presidente de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR)

¹ A efectos del presente trabajo incluiremos dentro de los conflictos contemporáneos a aquellos que se han desarrollado durante la post guerra fría. Incluiremos también a los que – viniendo de etapas anteriores - perduran hasta nuestros días aunque adoptando características distintas debido al final de la bipolaridad. Esta división la realizamos sin perjuicio de considerar que existen conflictos que trascienden cualquier horizonte temporal: nos referimos al inacabable conflicto de Medio Oriente y al de India- Paquistán. De ninguna manera pretendemos afirmar que las características que esbozaremos se repiten taxativamente en todos los conflictos contemporáneos ni, mucho menos, que sea la primera vez en la historia que se presentan este tipo de conflictos, pero creemos que se trata de tendencias que pueden ser verificadas con diferentes grados de cumplimiento en las contiendas actuales.

² Metz, Steven – Douglas, Johnson. *Asymmetry and U.S Military Strategy: definition, background, and strategic concepts.*

Strategic Studies Institute U. S. Army War Co. January 2001, pags. 5-6. Enfocándose en las cuestiones de defensa nacional estadounidense, los mismos autores afirman que desde el punto de vista estratégico-militar podemos hablar de asimetrías positivas o negativas, de larga o corta duración, deliberadas o por omisión, de alto o bajo riesgo, materiales o psicológicas. La asimetría puede revestir diversas formas: puede ser metodológica, tecnológica, de objetivos, de valores y de perspectivas de tiempo. Cfr. Metz, S – Douglas, Johnson, Op. Cit, pp 6 -12.



normalmente presentan un gran **desprecio por el derecho internacional y el derecho internacional humanitario** lo que se verifica tanto en las violaciones masivas a los derechos humanos como en el incumplimiento de la tregua y la paz que pudiera acordarse.⁴

La mayoría de los conflictos contemporáneos se caracterizan por ser conflictos **intraestatales** que han estallado por una multiplicidad de causas diferentes. Así, se dieron conflictos que se suscitaron por cuestiones relacionadas con la autodeterminación (Timor Oriental, Chechenia, Abjasia, Ex Yugoslavia, Armenia-Azerbaijan), otros por motivos religiosos, étnicos o tribales (Rwanda, Sudán, República Democrática del Congo), otros - los menos - parten de una situación de crisis de gobernabilidad (Haití, Cote d'Ívoire). En muchos de ellos, el estado se enfrentó a su efectiva o virtual desintegración, lo que significó la desaparición del imperio de la ley, la irrupción de poderes locales, la fragmentación política y la aparición de nuevos estados.

El conflicto entre Etiopía y Eritrea al que deben agregársele los conflictos de India- Paquistán y de Chipre, constituyen ejemplos de conflictos interestatales, en tanto que el de Medio Oriente – incluida la cuestión del Líbano y Palestina- por su complejidad y dimensiones, reviste el carácter de regional, intraestatal e interestatal al mismo tiempo. Por otra parte, la guerra personal de EEUU contra el terrorismo hizo que el mundo sumara dos conflictos más - Irak y Afganistán.⁵

Más allá de sus características, en ellos han aparecido o multiplicado su fuerza diferentes actores

no estatales otorgándoles la impronta característica de estos tiempos. Las actuaciones de Hamas, Hizbollah y Fatah al Islam en Palestina y Líbano, el grupo Cachemira Libre, en el marco del conflicto de India y Paquistán y la resistencia iraquí frente a la invasión norteamericana, son algunas pruebas de prueba de ello.

La participación de actores no estatales, la característica transnacional de éstos, la injerencia de terceros estados y los lazos de solidaridad étnica o religiosa nos llevan a otra característica de las contiendas actuales que es la **regionalización de los conflictos**. Esta regionalización no significa necesariamente la transformación de un conflicto intraestatal en uno interestatal aunque a veces provoca fricciones o aviva otras existentes.

En Somalía, por ejemplo, el cuadro de desintegración estatal del país, no puede esconder la regionalización que se ha producido con la intervención de tropas etíopes para sostener al prácticamente inexistente gobierno provisional. Esto ha reavivado la disputa entre Etiopía y Eritrea al volcar a este último país a apoyar a la Unión de los Tribunales Islámicos que hasta diciembre de 2006 controlaban la mayoría de Somalía. Entre las razones de la intromisión etíope se encuentran los lazos religiosos (coptos) con el gobierno provisional y el deseo de recuperación de una región hoy somalí- la del Ogadén – que constituye una reivindicación histórica de Etiopía. Entre las razones del apoyo eritreo también se encuentran lazos religiosos con los Tribunales Islámicos aunque no son menores sus intereses geoestratégicos frente a lo que estiman un avance del poder etíope.⁶

³ Precisamente, la violencia hacia los civiles hizo que comenzara a considerarse un nuevo concepto de intervención por parte de la comunidad internacional que dio en llamarse el intervencionismo humanitario. Es decir, comenzó a considerarse que ciertas situaciones (violaciones masivas a los derechos humanos, emergencia humanitaria, etc.) hacían necesaria la intervención de la comunidad internacional. Este controversial concepto deja en claro que existe una línea muy delgada entre el intervencionismo humanitario concebido como definimos anteriormente y la injerencia en los asuntos internos de un estado. Mas allá de las disquisiciones teóricas y apreciaciones de derecho, este concepto que podría haber constituido un avance en las relaciones internacionales fue utilizado discrecionalmente y en forma arbitraria siguiendo los intereses - en casi todos los casos - de ciertos estados con peso dentro de la comunidad internacional. Esto explica la intervención en Kosovo y el "olvido" del intervencionismo humanitario ante la situación rwandesa. Lo mismo podría aducirse con respecto al no tratamiento de la cuestión chechena, aunque revistiera las mismas características de otros conflictos que sí merecieron la intervención.

El uso discrecional de este concepto dejó mal parada reiteradas veces a Naciones Unidas y la colocó al margen de la solución de los conflictos pese a los esfuerzos de funcionarios internacionales por intervenir para detener masacres.

⁴ Existe cierta literatura sobre el tema que tiende a considerar que el actor no gubernamental – es decir el "causante de la asimetría" – no tiene compromisos internacionales ni tratados que respetar por ende es más libre de ejercer acciones contrarias al derecho internacional y al derecho internacional humanitario. Sin embargo, en los conflictos de la postguerra fría este tipo de violaciones se registran en general por todas las partes en conflicto. Para ejemplificar basta citar las acciones de los paramilitares y militares indonesios en el conflicto de Timor Oriental, las violaciones masivas a los derechos humanos de los militares serbios en Bosnia, las atrocidades cometidas por el ejército ruso en la guerra de Chechenia o en la actualidad las prácticas de limpieza étnica que realizan los paramilitares sudaneses que responden al gobierno de Jartum en la región de Darfur. Esto sin entrar a considerar las torturas perpetradas por el ejército norteamericano durante la guerra de Irak.

⁵ La presente enumeración es solo ilustrativa y no incluye la totalidad de los conflictos contemporáneos. Solo en los primeros diez años de la Guerra Fría se registraron 108 conflictos diferentes en 73 puntos distintos del planeta. Ver Wallensteen, P & Sollenberg, M. *Armed Conflict, 1989 – 1998*, Journal of Peace Research 36:5, September 1999, cit por Bartolomé, Cesar M. Mas allá de Westfalia y Clausewitz, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2006. pag. 6

⁶ Esto sin considerar la continua búsqueda de una salida al mar por parte de Etiopía, salida que perdió con la formación de Djibuti, Eritrea y Somalía.



En Sudán, el actual conflicto de Darfur ha llevado a este país a un estado de guerra con su vecino Chad, no solamente por los flujos de refugiados que huyeron hacia el este de ese país, sino porque las guerrillas janjawed con el conocimiento y apoyo tácito del gobierno de Jartum han llevado a cabo matanzas en Chad y hasta provocado rebeliones contra el gobierno, delineando una situación más que tensa entre ambos países que el frágil acuerdo de Trípoli (febrero de 2006) y los acuerdos posteriores no pueden disimular ni resolver.

Africa se presta para la regionalización de los conflictos y frecuentemente se presenta como el paradigma de la intromisión de estados foráneos. La cuestión de las fronteras trazadas arbitrariamente, la herencia colonial y del proceso de descolonización, las múltiples etnias que se confunden en este continente, las rivalidades históricas, los nacionalismos de distintos grados y orígenes y - por que no - los recursos naturales que Africa posee, hacen que cada conflicto sea difícil de circunscribir a un solo punto.

Los desgraciados sucesos de Rwanda, están íntimamente relacionados con la histórica rivalidad étnica entre hutus y tutsis en un típico caso de no asimilación de la conquista⁷, situación que se vio prolongada con la dominación belga. La presencia de hutus y tutsis en toda la región hizo que luego de la descolonización y de la formación de los nuevos estados de Rwanda, Uganda y Burundi, cada situación puntual repercutiera en sus vecinos por los vínculos étnicos. Así, el genocidio de Rwanda representa el capítulo más terrible de un conflicto que se desparamó por la región de los Grandes Lagos por los lazos étnicos involucrando a Burundi y a Uganda, y que actualmente perdura en República Democrática del Congo precisamente porque este país cuenta mayoritariamente con tutsis y hutus, entre sus múltiples etnias.

En los conflictos contemporáneos, la **injerencia de terceros estados** ha sido mas frecuente que en otras etapas de la historia. Esto muchas veces responde - como ya vimos - a vínculos étnicos, pero también a razones culturales o religiosas que a su vez llevan a determinar enemigos y amenazas comunes, y en consecuencia políticas y acciones que tienden a la solidaridad. En el conflicto de la Ex Yugoslavia, por ejemplo, los vínculos étnicos y religiosos - civilizacionales según Huntington - determinaron las

conductas de terceros estados no limítrofes que tomaron partido abiertamente por alguna de las partes. Así, el Vaticano y Alemania apoyaron a Croacia, Rusia y Grecia a los ortodoxos serbios e Irán a los bosnios musulmanes.⁸

Sin ir más lejos, los lazos religiosos y culturales han hecho que EEUU no pueda evitar el spill off en el conflicto iraquí y en Afganistán. Desde hace tiempo, ha tenido que ampliar el espectro de sus enemigos y amenazas hacia Irán y Siria por las mismas razones que lo llevan a desconfiar - más allá de sus dichos - de sus endebles y siempre inseguros vínculos con Paquistán, Arabia Saudita, Yemen o Qatar.

En la región del Cáucaso, los conflictos de Armenia - Azerbaijan por el enclave de Nagorno-Karabaj, el de Georgia por la región de Abjasia y el checheno en el interior de Rusia, se entremezclan entre sí, provocando intervenciones y roces con Turquía, Irán, Rusia y EEUU quienes pugnan por afianzar sus intereses estratégicos y económicos (reservas de gas y petróleo; construcción de gasoductos y oleoductos) en la región. Esto ha llevado a las partes en conflicto y a los estados foraneos a apoyar a unos en oposición a otros. Es abiertamente conocido el apoyo dado por los



Soldados de rwandeses

⁷ Ver Benz, W. Graml, H. (Comp) El Siglo XX. III. Problemas mundiales entre los bloques de poder. Madrid. S XXI. 2002, pp 18 - 21. El autor de este capítulo, Imanuel Geiss, caracteriza la no asimilación de la conquista a situaciones donde una conquista acaecida en el pasado no ha sido asimilada por el pueblo conquistado y deja en él profundas huellas y rencores que cristalizan luego en conflictos. En el caso que mencionamos los hutus se asentaron primero en el lugar y fueron luego dominados por los tutsis quienes formaron una élite dirigente que fue respetada por los belgas. Los tutsis impusieron pesadas cargas personales a los hutus durante siglos. Esta situación histórica genero una rivalidad étnica que estallo por múltiples motivos a partir de mediados del siglo XX hasta desembocar en el genocidio de 1994.

⁸ Huntington, Samuel. El choque de civilizaciones. Buenos Aires. Paidós. 2001, pp 319-325



georgianos a la causa chechena, por oposición a Rusia, aunque los chechenos a su vez reciban el apoyo de los abjasios (en conflicto con Georgia) y azarés (en conflicto con Armenia, aliado de Georgia) por lazos religiosos.

Como en el caso que mencionábamos, en varias circunstancias las intromisiones de terceros estados se deben a motivos meramente económicos relacionados sobre todo con la obtención de recursos naturales. Esto es particularmente visible en los conflictos africanos.⁹ El conflicto de la República Democrática del Congo, fue aprovechado por distintas empresas detrás de las cuales estaban diferentes estados europeos para hacerse con los innumerables recursos económicos de la región (coltan, diamantes, etc).¹⁰ Inclusive en la actualidad, en los tribunales de Rwanda y en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda que funciona en Arusha (Tanzania) se está investigando la participación de Francia en el genocidio rwandés.

Situaciones similares se vivieron en los conflictos de Sierra Leona y Liberia, donde el final del conflicto se vio dilatado por la intromisión y acción

deliberada de estados como Ghana, Francia y el Reino Unido, a quienes movían diferentes intereses relacionados con los diamantes.

Otra constante en los conflictos actuales son **los daños medioambientales irreversibles** y la pérdida de recursos naturales no renovables en manos de traficantes o estados inescrupulosos.

Mas allá de algunas características generales que se han esbozado en este artículo, es importante considerar que en esta etapa de la historia de la humanidad que nos toca atravesar, los conflictos armados contemporáneos se han cobrado mas de 10 millones de vidas humanas, han provocado 20 millones de refugiados y otros tantos millones de desplazados internos alrededor del mundo segun las cifras del ACNUR. Sin evaluar además los daños medioambientales o las pérdidas en infraestructura, el costo para la humanidad ha sido y es lo suficientemente alto como para que la comunidad internacional se ocupe de estos temas con más compromiso que el que ha asumido hasta ahora ■

⁹ Frecuentemente se aduce que los intereses económicos relacionados con el petróleo son los motivos principales que han llevado a EEUU a invadir Irak. Sin desdeñar la importancia de estos juicios, consideramos que se ubican en el segundo lugar. Coincidimos en este aspecto con los conceptos vertidos por el Lic. Khatchik DerGhourgassian quien sostiene que la invasión a Irak responde en primer lugar a un tema de seguridad nacional, ya que EEUU busca controlar a Irán como potencia regional y vigilar de cerca a Arabia Saudita. Lic. Khatchik DerGhourgassian, Ciclo de Conferencias "Pensando nuestro Mundo" Bs As. ISEN, 14 de mayo de 2007.

¹⁰ Cfr. Informe del Comité de Expertos sobre República Democrática del Congo en el que se hace mención al saqueo que diferentes empresas privadas realizaban de los recursos naturales de la región de los Grandes Lagos. Este informe fue desestimado por el Consejo de Seguridad por ser los capitales de estas empresas originarios de varios estados que eran miembros permanentes.



ANU-AR *io*

Para cerrar el año ANU-AR y Ágora Internacional te invitan a participar de un resumen de la realidad internacional del 2007 en manos de los más destacados estudiosos de la cultura, la economía, la política y la sociedad.

Si estás interesado contactáanos:

agorainternacional@anu-ar.org

Aranceles y lugar a confirmar

Acceso gratuito para suscriptores de Ágora Internacional



El terrorismo: el problema de las causas. La perspectiva de los factores exógenos.

Por Patricia Kreinbohm

Como se sabe, el terrorismo constituye un problema en el más estricto sentido del término. Un problema concreto que afecta la vida, la seguridad y el bienestar de muchas sociedades contemporáneas, pero también un problema teórico que ha suscitado fuertes debates y profundas confrontaciones.¹ De hecho -hasta la fecha- no se ha podido elaborar una definición consensuada del concepto y tampoco se ha logrado formular una teoría general que sirva para explicar el fenómeno. Desde el punto de vista metodológico, los progresos no han sido sustanciales y -en la mayoría de los casos- las diferencias ideológicas han prevalecido por sobre las precisiones científicas, restando valor y objetividad a los resultados obtenidos. En la actualidad, el tema sigue configurando un dilema; un dilema teórico que no ha podido resolverse y cuyas derivaciones se han reflejado en el plano de la praxis, impidiendo el hallazgo de respuestas adecuadas y de políticas concretas para enfrentar sus desafíos.

El *problema de las causas* es uno de los ejes más controvertidos de su análisis. En efecto, el disenso provocado por esta cuestión ha dividido a los especialistas, quienes se han adherido -básicamente- a dos grandes corpus interpretativos: en primer término, la corriente de los factores endógenos, que considera a los activistas y a la dinámica intrínseca de sus grupos, como los principales impulsores del terrorismo. En segundo lugar, la corriente de los factores exógenos, según la cual, la gestación del terrorismo obedece a causas externas a sus organizaciones. Desde esta perspectiva, los especialistas consideran que -aún existiendo una predisposición en los individuos para integrarse a estos movimientos- son razones ambientales o contextuales las que determinan su

emergencia. En otras palabras, entienden que la decisión de recurrir a la vía terrorista depende de la forma en que sus actores definen una situación política y reaccionan ante ella.²

En este artículo nos concentraremos en los análisis de esta última línea y -a los efectos de ordenar el planteo- tomaremos en consideración las argumentaciones de tres hipótesis explicativas específicas.

1. La hipótesis de la crisis.

Esta interpretación goza de mucho consenso entre los investigadores.³ Según ella, la existencia de una crisis -política, social, económica, o una combinación de las tres- produce descompensaciones tan severas en la legitimidad del poder político, en la desintegración del tejido social y en las frustraciones de las aspiraciones colectivas, que justifica -para determinados individuos- la elección del terrorismo como vía para ejecutar el cambio. En este sentido, Michael Wieviorka sostiene que la violencia terrorista configuraría una respuesta equivocada a los desequilibrios propios de una situación de cambio.⁴ El terrorismo -señala el autor- debe ser interpretado como un *anti-movimiento social*; es decir, como una forma extrema y descompuesta de *movimiento social*.⁵ Expresa claramente la ruptura entre el interior y el exterior y configura un activismo volcado a la destrucción del sistema, percibido como nefasto y destructivo. En cuanto a sus acciones, se identifican como una *respuesta contraofensiva y auto-preservadora*, en la que la bomba y los disparos son el discurso del terrorista; un discurso que fija el sentido de su acción. “*Su carácter es misterioso, escandaloso,*

¹ “Indudablemente el terrorismo es un problema extremadamente complejo. Tal vez esta sea una de las razones que explican la cantidad y variedad de definiciones que se han formulado y que hacen tan ardua la tarea de su conceptualización.” Rafael Calduch Cervera. Conferencia “La problemática conceptualización jurídica del Terrorismo Internacional”. Universidad de Castilla-La Mancha, Noviembre de 2001.

² Reñares Nestares, Fernando y Giner, Salvador. (Comp.) Terrorismo y sociedad democrática. Akal, Madrid, 1982. Terrorismo y sociedad democrática. P. 58

³ Cuando se alude a crisis o cambio económico-social, no necesariamente se está hablando de retroceso, empobrecimiento o estancamiento. Por el contrario, muchas veces se hace referencia a los conflictos que trae aparejado el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico e, incluso, la elevación del nivel de vida de la media de una sociedad.

⁴ Cf: William Kornhauser *The politics of Mass Society*. En: Wieviorka, Michael. *El terrorismo. La violencia política en el mundo*. Plaza y Janés. Barcelona, 1991. P. 432

⁵ Un anti-movimiento social invierte las categorías de un movimiento social y significa, básicamente, una ruptura cuyo carácter tiende a la utopía o a los absolutos del todo o nada. Ibidem P. 24

⁶ Wieviorka, M. *El terrorismo. La violencia política en el mundo*. Op. Cit. P. 15



dramático. Siempre hay exceso o defecto cuando se trata del terrorismo: exceso que quema o defecto que hiela.”⁶

Según Richard Rubenstein, la convicción de que la crisis, la anomia o la exclusión son instrumentos de alteración general que potencian la disfuncionalidad institucional y pueden desembocar en violencia colectiva, es un idea bastante frecuente que tiene sus fundamentos teóricos en los grandes maestros de la sociología funcionalista: Talcott Parsons y Robert Merton. De acuerdo a ella, es indudable que la existencia de una crisis genera un clima específico que desencadena una serie de sensaciones negativas entre los individuos. Normalmente dichas sensaciones están vinculadas a la exclusión o a la marginación; a la frustración o a la incertidumbre estructural y si bien suelen traducirse en conductas bastante previsibles también pueden, eventualmente, conducir a la violencia bajo la forma terrorista. Así, bajo determinadas circunstancias, los individuos pueden iniciar procesos de alienación que los conduzcan a la búsqueda de soluciones extremas: una de ellas es el terrorismo. Sin embargo -dice el autor- esto no significa que sea factible extraer conclusiones con categoría de ley ni generalizar la constatación empírica de un nexo necesario entre crisis y violencia terrorista.⁷

2. La hipótesis de los estímulos socio-tecnológicos.

Una segunda línea de análisis sostiene que la aparición del terrorismo contemporáneo responde a un conjunto de estímulos que se han incrementado en los últimos tiempos. Dichos estímulos se han gestado por la confluencia de una serie de avances tecnológicos y sociales, y entre ellos debe destacarse: la configuración de los sistemas democráticos, el desarrollo económico, científico y técnico, los cambios sociales rápidos y los progresos de los medios de comunicación. En efecto, los terroristas cuentan -en la actualidad- con un sinnúmero de ventajas para llevar a cabo sus acciones: la facilidad para acceder a las armas, a la información y a los contactos internacionales; la creciente vulnerabilidad de las sociedades urbanas modernas y la efectividad de los medios masivos de comunicación. Todas estas posibilidades -sostienen los especialistas- se han incrementado a partir del proceso de globalización y

han introducido cambios sustantivos en la manera de pensar y de actuar de los activistas. Desde este punto de vista, estos progresos actúan -en ciertas sociedades desestabilizadas y divididas- como catalizadores de la violencia, proporcionando a sus agentes *la inspiración y la chispa* que los inclina al terrorismo.⁸ De hecho, en las últimas décadas, los terroristas han potenciado sistemáticamente sus capacidades logísticas y operativas, dando origen a un nuevo género de violencia de alcance verdaderamente global.⁹

Probablemente, estos factores no resulten suficientes para dilucidar la emergencia del fenómeno; sin embargo, contribuyen a interpretarlo a partir de un simple y elemental cálculo de costo-beneficio. En otras palabras, los autores adscriptos a esta línea consideran que la mayor disponibilidad de medios y de recursos, es un claro incentivo que sirve para explicar, por un lado, la notable intensificación de las acciones terroristas durante las últimas décadas y por otro, el sostenido incremento de su capacidad destructiva.

3. La hipótesis del terrorismo como reacción.

Un tercer conjunto de explicaciones sostiene que la aparición del terrorismo está motivada, fundamentalmente, por sentimientos colectivos de descontento generalizado. Según este enfoque, el accionar terrorista sería una extensión directa -aunque imprevista- de movimientos no violentos precedentes que se fueron concretando en facciones progresivamente radicalizadas. Esto no significa que el terrorismo sea la continuidad de un proceso; muy por el contrario, se trata de una ruptura con cualquier movimiento social previo, pero -aparentemente- buena parte del terrorismo contemporáneo hundiría sus raíces en el prolongado e intenso ciclo de descontento social que se manifestó en muchos países durante las décadas del 60 y del 70. En esta época, muchas regiones del globo experimentaron cambios políticos, sociales y económicos que generaron reacciones colectivas de rechazo; reacciones que -en algunos casos- se canalizaron a través de la violencia terrorista. Concretamente, la disolución de ciertos lazos tradicionales que cohesionaban social y culturalmente a algunas sociedades, condujo a una percepción profundamente negativa y magnificada de la realidad; una percepción que indujo a ciertas

⁷ Sobre todo porque, como afirma Raymond Boudon, la crisis puede manifestarse también a través de conductas opuestas a la violencia: apatía, desmovilización, repliegues introspectivos, resignación y atonía. En realidad, lo único que puede sostenerse con firmeza es que una situación de crisis crea un terreno favorable para la emergencia y/o para el incremento de la violencia.

⁸ Wardlaw, Grant. *Terrorismo Político: teoría, táctica y contramedidas*. Ediciones del Ejército, Madrid, 1986. P. 79

⁹ Seoane, Julio y Rodríguez, Ángel. *Psicología Política*. Pirámide, Madrid, 1997. P. 208



agrupaciones a emplear la violencia como *herramienta de salvación*. Como sostiene M. Wieviorka, el terrorismo es -indudablemente- una *combinación de miedo y de ruptura; de esperanza y de desesperación*. De hecho, muchos movimientos radicalizados han sostenido que su decisión de actuar fue determinada por *las presiones y los abusos* a los que se veía expuesta su población; presiones y abusos ejecutados por el poder político local, pero originados desde el exterior.

El caso arquetípico al que recurren estos investigadores para demostrar sus hipótesis es el del colonialismo; un fenómeno asociado a la fuerza de una dominación extranjera y a la práctica política basada en la arbitrariedad y en la discrecionalidad. A través de sus análisis, el colonialismo aparece como un modelo de dominación específico que generó diversas disfunciones y terminó engendrando un cúmulo de resentimientos y de frustraciones para las poblaciones autóctonas. En la actualidad, el sistema colonial formal ha sido prácticamente superado; sin embargo -en el caso islámico- la emergencia terrorista parece estar fuertemente vinculada al disgusto general de las poblaciones ante la imposición del paradigma de modernización occidental. De hecho, para muchas comunidades árabes y/o musulmanas la *fuerza de la occidentalización* sigue intacta y constituye una fuente de complejas sensaciones de opresión y de marginación política, económica y cultural. En los últimos tiempos, estas percepciones se han exacerbado por el conflicto con Israel, reforzando el complejo de inferioridad de estas poblaciones. En este contexto

-sostienen los analistas- los grupos fundamentalistas se auto-identifican como los verdaderos defensores de los oprimidos y se presentan ante el mundo como la única punta de lanza contra sus más poderosos enemigos: *los judíos y los norteamericanos*.

Como sostiene Rubenstein, los miembros de estas organizaciones pueden ser fanáticos religiosos, pero la religión es el medio mediante el cual expresan sus convicciones políticas, su odio por la dominación occidental, sus sueños de redención nacional y su conservadurismo social. Se sienten amenazados y debido a ello, sus objetivos primarios se concentran en reforzar la legitimidad religiosa y la autenticidad histórica, contenidas en el sistema general de creencias; un sistema que se sostiene en la ley coránica (Charia), en la figura del profeta (Mahoma) y en la fuerza de la comunidad (Umma). En este contexto, el terrorismo podría ser cabalmente interpretado como un *espacio reactivo* de verdadera significación social.

A modo de conclusión:

Indudablemente los análisis y las perspectivas de esta corriente de interpretación pueden contribuir significativamente a dilucidar las causas del terrorismo. Sobre la base de una serie de trabajos empíricos, sus autores han definido un campo analítico específico, han desarrollado categorías adecuadas, han construido universos conceptuales más profundos y han enriquecido las visiones de conjunto, incorporando a los factores ambientales que no habían sido valorados adecuadamente. Asimismo, han logrado establecer

parámetros hermenéuticos claros y han empleado - rigurosamente - una serie de razonamientos que amplían las limitaciones de nuestros conocimientos.

Sin embargo, entendemos que la explicación etiológica del terrorismo no puede llevarse a cabo mediante una sola vía ni reducirse a los márgenes de una visión fragmentada. Las causas que precipitan la implementación de esta estrategia siempre son variadas, sinuosas y complejas y, por lo tanto, será una adecuada combinación de factores - tanto endógenos como exógenos - la que tendrá mayores posibilidades de éxito.

El problema de las causas es uno de los núcleos más críticos del fenómeno; un núcleo sobre el cual deberían fortalecerse - sistemáticamente - los progresos teóricos. Más que combatir al terrorismo, lo que deberíamos hacer es identificar las razones que lo provocan y trabajar para evitar que sigan proliferando ■





La Privatización de la Guerra: Nuevas Perspectivas para el Siglo XXI

Por María Julia Arango*

Con la finalización del conflicto bipolar hacia la década de 1990, algunos teóricos pronosticaban que el “fin de la historia” había llegado. La ausencia de una clara amenaza para los Estados Unidos hizo que prevalecieran los temas económicos, culturales y sociales por sobre los militares. Como consecuencia de esta ausencia de amenaza tangible los ejércitos permanentes de las grandes potencias fueron disminuidos en sus tamaños, iniciando una tendencia que continúa hasta nuestros días.

Sin embargo, las “nuevas amenazas” emergieron en la agenda internacional, captaron la atención y activa participación de la Comunidad Internacional y en particular de Estados Unidos, que comenzó a verlos como una amenaza al orden internacional que los ubicaba como único polo del sistema. A esto se ha sumado, con la llegada de los neoconservadores al poder, la estrategia estadounidense de la guerra preventiva en su lucha global contra el terrorismo, en pos del cambio de los regímenes totalitarios a favor de la democracia.

En definitiva, luego de casi veinte años, se ha producido una creciente militarización a escala mundial y nos enfrentamos a un escenario internacional que lejos está de reproducir esa sensación de tranquilidad y estabilidad que se presagiaba años atrás en el hemisferio occidental.

Gracias a ese desfazaje entre una creciente demanda de personal militar y una decreciente oferta, hoy en día existe la tendencia por parte de algunos estados a cubrir sus necesidades de personal militar a través de la contratación de personal privado, nucleado en Compañías Militares Privadas. A modo de ejemplo, “en la Guerra del Golfo había por cada 100 soldados regulares, un mercenario. En Bosnia hubo uno cada 50 y en 2003, al comenzar la invasión a Irak, la cifra subió a uno cada 10”¹. Estos números demuestran lo arraigado que se encuentra este fenómeno, tanto que, se estima que en Irak hay actualmente entre 20.000 y 25.000 militares privados contratados, convirtiendo a las compañías militares privadas en la segunda fuerza aliada estadounidense.

Las Compañías Militares Privadas son empresas que proveen apoyo logístico, entrenamiento,

seguridad, trabajos de inteligencia y asistencia militar de diverso tipo. Se caracterizan por poseer personal altamente entrenado, en general militares profesionales retirados, los cuales son reclutados específicamente para las tareas requeridas. El personal está organizado e incorporado a un negocio cuyos servicios son ofrecidos a gobiernos, corporaciones y ONGs. Sus empleados reciben salarios que, llegando a triplicar lo que recibe un soldado corriente, rondan los 20.000 dólares. Y a pesar de que el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, afirmó que el Pentágono no delegaría tareas militares consideradas de nuclear importancia, el hecho es que estos soldados realizan todo tipo de tareas, incluso involucrándose en combates directos.

No todas las empresas ofrecen los mismos servicios. Algunas, como Executive Outcomes y Sandline Internacional, ofrecen servicios que pueden ser directamente aplicables al combate o a apoyar combates y son los primeros ejércitos privados completos, que realmente calificarían de mercenarios. Por otra parte, se encuentra las firmas que ayudan a que los ejércitos atrasados entren en las técnicas modernas de las guerras del siglo XXI. Ofrecen los servicios que la mayoría de los ejércitos de los países desarrollados poseen: consejos tácticos, operacionales y estratégicos para la estructuración, entrenamiento, equipamiento y empleo de las fuerzas armadas. Por ejemplo, Military Professional Resources Incorporated (MPRI). Y finalmente, aquellas que ofrecen protección personal, asegurar comunicaciones, etc.

Lo novedoso radica en que estas compañías ofrecen a los estados la posibilidad de contar con una mayor disponibilidad de tropas. Esto es especialmente positivo para Estados Unidos, aunque cabe destacar que también Sudáfrica, el Reino Unido y Francia comparten el interés en estas Compañías, tanto por ser contratistas como por ser países de origen de estas firmas.

Las Compañías Militares Privadas son contratadas también por Estados débiles, cuyos gobiernos se han visto amenazados por la posibilidad de ser disueltos y que no ven una intención sostenida por parte de la Comunidad Internacional de acudir en su ayuda. Esto se ve en África, donde los Estados se han mostrado incapaces de monopolizar el uso de la

* Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

¹ Diario Clarín, “Los ejércitos privados. La nueva guerra del siglo XXI”, Pág. 26



fuerza, con la existencia de grupos armados que han minado la estabilidad. Ante la amenaza continuada y la falta de respuesta internacional, algunos gobiernos se han decidido por la contratación de compañías militares privadas en pos de fortalecer sus fuerzas.

Actualmente, también la ONU se ha interesado en las modernas compañías militares privadas como respuesta a las falencias y dificultades para implementar las misiones de paz. Por ejemplo, en 1995 Sierra Leona contrató a EO por 35 millones de dólares, durante 22 meses. En ese tiempo, EO logró que el grupo Revolutionary United Front (RUF) que intentaba tomar la capital, Freetown, se rindiera. La empresa demostró ser fundamental en el fortalecimiento del gobierno y en la disponibilidad a negociar de las partes, generando un ambiente propicio para que las elecciones fueran posibles. Es llamativo el relativo bajo costo que significó para ese país los servicios contratados, ya que “la misión de observación de la ONU, en sólo ocho meses, en Sierra Leona, luego de que el acuerdo de paz fuera firmado, tuvo un costo de 47 millones de dólares”².

Esto genera una relación costo-efectividad incomparablemente beneficiosa. La disponibilidad de tropas que ofrecen estas compañías, sumada a la relativa rapidez de su despliegue en el terreno, podría colaborar con la reticencia demostrada por los estados miembros a aportar tropas en los conflictos de baja intensidad de lugares remotos y la consecuente lentitud de la ONU en efectivizar el despliegue de tropas. De esta manera, se pueden vislumbrar algunas perspectivas a futuro donde estas compañías podrían tener un efecto beneficioso en las instituciones y el orden internacional en general.

Sin embargo, un inconveniente para lograr este objetivo es la falta de definición de un debate que aún no ha sido resuelto: ¿deben los empleados de estas compañías ser considerados mercenarios?

Desde el punto de vista estrictamente legal y tomando en cuenta el Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 en su artículo 47 sobre los mercenarios, los militares contratados por estas empresas privadas podrían calificar de mercenarios, ya que son personas externas al conflicto, que están motivadas por la ganancia económica y en algunos casos llegan a participar directamente en combates. Sin embargo, muchas veces resulta difícil clasificarlos como mercenarios, ya que la mayoría de su personal es empleado de manera estable y no para participar en un conflicto específico y raras veces se involucran directamente en combates.

“El status legal de los civiles contratados

depende de la naturaleza de su trabajo y su nacionalidad respecto de los combatientes. Pero si, de hecho, no han tomado partido directo en las hostilidades, (APGC77 Art. 47.b) no son mercenarios y están enmarcados bajo la protección de las Convenciones de Ginebra”³. Al respecto, durante la ocupación en Irak en 2003 se plasmó esta dificultad en un ejemplo concreto, ya que mientras Estados Unidos gobernó el país, ningún contratado civil pudo ser llamado mercenario, ya que legalmente era un ciudadano de una de las partes del conflicto, aunque con la entrega del poder al gobierno iraquí interino automáticamente cayeron bajo esa definición.



EXECUTIVE
OUTCOMES

Logo de la compañía Executive Outcomes

Uno de los inconvenientes de la falta de una clara reglamentación de la actividad fue palpable en el caso de la prisión de Abu Gharib, donde prisioneros iraquíes fueron torturados por soldados estadounidenses. Aunque no suele ser especificado, 16 de los 44 abusos fueron perpetuados por militares privados. Y mientras los soldados corrientes fueron enjuiciados con la ley marcial, los militares contratados apenas fueron despedidos.

Este vacío legal es funcional a algunos estados, que han aprovechado la oportunidad para lograr sus propios intereses, eludiendo controles y accionando al límite de lo legalmente aceptable. Por ejemplo, Estados Unidos no contabiliza entre sus bajas a los militares contratados, en una clara estrategia para disminuir la presión de la opinión pública por un retiro de tropas de Irak. Esto se conjuga con la posibilidad que ofrece la falta de control para que las potencias logren

² Brayton, Steven, “Outsourcing war: Mercenaries and the privatization of peacekeeping”, Journal of International Affairs, pag. 27

³ <http://en.wikipedia.org/wiki/Mercenary>



influencia encubierta en las políticas de otros estados, hecho que ocurrió, por ejemplo, con la empresa MPRI y bajo el consentimiento del Departamento de Estado y de Defensa de Estados Unidos, cuando fue contratada para modernizar el ejército croata en 1994 y terminó fomentando una ofensiva por parte del ejército croata en la región de Krajina.

Asimismo, el creciente involucramiento empresarial en las ramas militares y de seguridad podría considerarse como un instrumento para la expansión económica que el gobierno estadounidense y sus aliados promueven para sus empresas corporativas, en el actual contexto de búsqueda de recursos estratégicos en todo el globo. El gobierno de Sierra Leona abonó los servicios contratados a Executive Outcomes con derechos a explotar minas de diamantes, siendo este un ejemplo de cómo las corporaciones internacionales pueden lograr control sobre estos recursos clave en nombre de sus países de origen de manera encubierta.

Sin embargo, a pesar de que estas empresas dicen actuar acorde a los intereses de sus respectivos países de origen, en el largo plazo esto podría no ser así. ¿Qué sucedería si el accionar de alguna de estas empresas significara una amenaza para la seguridad de un país poderoso como Estados Unidos? ¿Y si se diera un escenario donde las fuerzas armadas más poderosas del mundo pertenecieran a una Compañía Militar Privada? Este escenario significaría un cambio en la concepción de lo que hasta el día de hoy implica una guerra, ya que si bien desde la formación de los Estados nacionales la norma aceptada fue que solo los Estados pelean guerras, eso estaría cambiando.

La existencia de empresas cada vez más poderosas, frente a un estado cuya soberanía se ve cada vez más erosionada, les ha dado la posibilidad de entrometerse en el diseño de las políticas de los estados, sobre todo de aquellos más débiles del sistema. Hoy en día esa capacidad de entrometerse ha ido demasiado lejos, ya que lo que está en juego son funciones que tradicionalmente fueron exclusivas del estado, como la defensa del territorio, la seguridad y la posibilidad de iniciar guerras.

Si bien se puede considerar que las Compañías Militares Privadas son consecuencia y no las causantes de la debilidad estatal, su existencia no hace más que fortalecer esta tendencia. Ante las falencias del Estado para dar respuesta a una serie de situaciones, como la dificultad para lidiar con los efectos de la globalización y de ser efectivos en guerras contra escurridizos actores transnacionales, es lógica la

creciente confianza en la esfera privada para cubrir esa brecha de seguridad no garantizada.

Tal como recalca Anna Leander, “si el caso fuera que la expansión en la provisión de servicios militares fuera dirigida principalmente a estadistas, que la utilizarían para centralizar y fortalecer la autoridad pública en sus propios territorios, el mercado de la fuerza incrementaría la seguridad pública en el largo plazo”⁴. Solo bajo esta condición, sumada a otras tales como el control y regulación, las Compañías Militares Privadas serían un instrumento útil para el fortalecimiento estatal y redundarían en una mayor seguridad a escala sistémica.

Sin embargo, ésta no es la situación actual. Las empresas son contratadas no solo por Estados nacionales, sino también por compañías privadas. Esto amenaza la estructura de lealtades que guiaron los comportamientos de las personas durante siglos, y cabe preguntarse si las lealtades que ligan a estos soldados con las empresas que los emplean terminará minando su sentimiento de lealtad a la patria. Dado que actúan por el lucro económico, y dado que las compensaciones económicas de las empresas privadas son significativamente mayores que las públicas, podría pronosticarse que el peligro de que este escenario se produzca no es muy lejano.

La privatización de la seguridad y sobre todo, de la guerra, supondría una peligrosa situación en la cual solo aquellos Estados o actores que tengan los medios necesarios para contratar a éstas empresas tendrán capacidad de guerrear, dejando de ser una facultad propia del Estado, que paulatinamente perdería el monopolio del uso de la fuerza, elemento distintivo del mismo durante siglos.

De continuar esta tendencia no se puede esperar más que un mundo mucho más violento, inestable y proclive a la guerra, ya que la difusión del uso de la fuerza en cada vez más manos, abre la posibilidad de que los principios que regularon por siglos el accionar de los hombres se vean sobrepasadas por la realidad. Si estas reglas se vieran obsoletas sin que un nuevo conjunto de reglas para encauzar los comportamientos se haya establecido previamente, sólo caos puede esperarse en el Sistema Internacional.

Paradójicamente, queda bajo responsabilidad de los mismos Estados que contratan estas compañías tomar conciencia de los peligros que acarrearán para su propia subsistencia y tomar medidas efectivas al respecto ■

⁴ Leander, Anna; “The Market for Force and Public Security: the Destabilizing Consequences of Private Military Companies”; Journal of peace research, vol 42, n°5, 2005, p.613



El orden internacional luego del 11 de septiembre. Consecuencias para la política exterior de la administración Bush

Por J. Ignacio Frechero

Aun es discutido si los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono en el 11 de septiembre de 2001 (11-S), perpetrados por miembros de la red terrorista al Qaeda, han resultado un hito de consecuencias profundas en el orden internacional de posguerra fría. Se trata de un debate que parece destinado a no zanjarse en el corto plazo.¹ Pero lo que no puede ser discutido es su impacto material y simbólico en la administración Bush y en toda la sociedad norteamericana: con más de 3.000 muertes, “el 11 de septiembre de 2001 fue un día de una conmoción y un sufrimiento sin precedentes en la historia de Estados Unidos.”²

En un contexto de tragedia nacional el gobierno perfiló bajo parámetros de crisis todas sus principales políticas públicas, entre ellas, la política exterior. Con respecto a esta última, hubo una serie de consecuencias concretas que, si bien, no alteran de forma absoluta los diseños previos de la administración, terminan por definir y caracterizar su gestión durante su primer mandato.

La primera gran consecuencia es la modificación en términos del discurso y visión de política exterior. El cambio consiste en la proclamación de la *Guerra contra el Terrorismo*—o *the War on Terror(ism)* como se pronuncia en inglés— que relega a un segundo plano la retórica “realista” o centrada en el interés nacional, con la que, hasta el 11-S, la administración Bush buscó ganar legitimidad, criticando el desempeño de la presidencia de Clinton. La nueva visión de la Casa Blanca, entendía que “el país había sido atacado, no sólo los símbolos de su poder global. El ataque dramatizó una amenaza que hemos ignorado de forma complaciente (...) Hemos

sido ‘inocentes’ y ahora necesitamos ser ‘realistas’. El mundo es un lugar peligroso.”³ Pero la proclama bélica desató una gran controversia y críticas hacia Washington.

Desde la propia administración y, a través de la prensa y de los medios masivos de comunicación, se difundió hacia la sociedad la idea de la “guerra” como única lectura y, a la vez respuesta posible de lo sucedido, con un mínimo de cuestionamiento.⁴ El 12 de septiembre el presidente declaró ante la prensa: «los ataques deliberados y mortales que se produjeron ayer contra nuestro país fueron algo más que meros actos terroristas. Fueron actos de guerra (...) Ésta va a ser una lucha titánica entre el bien y el mal; pero prevalecerá el bien.»⁵ El 11-S fue interpretado como un nuevo *Pearl Harbor* por lo sorprendente del ataque al país, por la magnitud de las pérdidas y daños y, fundamentalmente, por el efecto catalizador bélico sobre Estados Unidos.⁶

A partir de entonces, la *Guerra contra el Terrorismo* quedó definida oficialmente en función de un conjunto de metas, a saber: (1) la destrucción de los perpetradores del 11-S—primordialmente, al Qaeda; (2) la destrucción o la derrota de otras organizaciones terroristas de alcance global; (3) la deslegitimización y erradicación del fenómeno del terrorismo; (4) la transformación de Irak en un democracia estable y próspera; y (5) la transformación de Medio Oriente en una región de gobiernos participativos y oportunidades económicas.⁷

La modificación del discurso de política exterior y “el grito de guerra” del presidente Bush tenía en aquel momento un doble objetivo: por un lado, manifestar de manera convincente que todavía había un Estado y que ese Estado llegaría hasta las últimas

¹ Ver Fred Halliday, “A New Global Configuration” en Ken Booth & Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Palgrave Mc Millan, New York, 2002.

² US Congress [National Commission on Terrorist Attacks upon United States], *The 9/11 Commission Report*, US Government Printing Office, Washington, 2004, p. xv. Disponible en <http://www.9-11commission.gov>. Existe también una versión en idioma español titulada *Operación Aviones. La trama completa del 11-S*, Instituto para la Seguridad en Democracia & Círculo Militar, Buenos Aires, 2004.

³ Craig Calhoun; Paul Price & Ashley Timmer (ed.), *Understanding September 11*, New Press, New York, 2002, p. 3.

⁴ Debe reconocerse que, desde hace ya muchas décadas, en el discurso político norteamericano la idea de la “guerra” se ha convertido en la metáfora más empleada por todos aquellos que buscan hacer frente a toda clase de “enemigos”, internos o externos. Así, diferentes administraciones le han declarado la “guerra” a la pobreza, al analfabetismo, al crimen, a las drogas, etc.

⁵ Bob Woodward, *Bush en guerra*, Ediciones Península, Barcelona, 2003, p. 66.

⁶ En términos de antecedentes históricos, el 11-S es también asemejable a la quema de *Capitol Hill* en 1812 por parte de las fuerzas británicas, cuando efectivamente un “enemigo” del exterior atacó al país en el propio territorio nacional.

⁷ Jeffrey Record, *Bounding the Global War on Terrorism*, US Army War College’s Strategic Studies Institute, Carlisle PA, 2003, p. 21.



consecuencias, esto es, la guerra, para proteger al ciudadano de cualquier amenaza; por otro, insuflar confianza al ciudadano, convencerlo de que su única protección está al amparo de ese Estado. Así, con un mensaje doble, el presidente procuró y consiguió cerrar nuevamente el tejido social fortaleciendo la legitimidad, y elevó también el espíritu del pueblo norteamericano devolviéndole la esperanza y la confianza en la lucha.⁸ Para Paul McCartney, profesor de la Universidad de Richmond, la administración al emplear una retórica emotiva y nacionalista, además de brindar cobijo anímico y moral, buscó preparar a la opinión pública para las manifestaciones políticas de su respuesta y retaliación.⁹

La lectura de los eventos a través del lenguaje de la guerra y no, en cambio, como un acto criminal fue una decisión—o impulso—de grandes implicancias ya que delimitó la reacción y la respuesta del gobierno de Estados Unidos, a favor de la búsqueda de victorias militares y el rechazo a un tratamiento basado en el derecho penal internacional.¹⁰ Como parte de las nuevas definiciones políticas (y de los valores implícitos y explícitos en el nuevo discurso), la administración Bush hizo saber que en esta guerra el neutralismo no sería tolerado. «Todas las naciones, en todas las regiones deben tomar ahora una decisión: o están con nosotros, o están con los terroristas» pronunció para la historia el presidente el 20 de septiembre en una sesión conjunta del Congreso. Semanas más tarde, repetiría el mensaje con un tono más grave: «En este conflicto no hay terreno neutral. Si algún gobierno patrocina a los criminales y a los asesinos de inocentes, se convertirá en criminal y asesino. Y tomará por su cuenta este camino, asumiendo el peligro que conlleva.»¹¹

Junto con esta proclamada intolerancia internacional, la administración reformuló sus

amenazas reconocidas. El 11-S implicó el abandono de las hipótesis de conflicto con las grandes potencias como consideración estratégica prioritaria en términos de la seguridad nacional. La lectura de la Casa Blanca era que, dado el apoyo brindado por países como China y Rusia, «hoy, las grandes potencias mundiales nos hallamos en el mismo lado.»¹² En cambio, se postuló una multiplicidad difusa de enemigos cohesionada por la apelación al epifenómeno del terrorismo, interpretado éste en un sentido restringido: “todo aquel acto de violencia contra el Estado.”¹³ Esta perspectiva no es nueva. En los '90, James Woolsey, por entonces director de la CIA, se refirió al surgimiento de incontables “serpientes venenosas tras la muerte del dragón” (la Unión Soviética); lo que sí es nuevo es su cruda puesta en el centro de la atención pública a partir del 11 de septiembre,¹⁴ y con el carácter de una amenaza civilizacional general e indiferenciada, contribuyendo a la incertidumbre y falta de fronteras en la reacción político-militar estadounidense al 11-S.

La segunda consecuencia visible es la continuidad y reforzamiento del “antimultilateralismo” como componente central de la política exterior, forjado principalmente a partir del rechazo de la administración al Protocolo de Kyoto y a la Corte Penal Internacional.¹⁵ En un principio, las señales posteriores al 11-S alentaron la idea de un cambio. En palabras de Steve Smith, “inicialmente Estados Unidos invirtió esfuerzos considerables para construir el tipo de respuesta multilateral que previamente había rechazado (...) la clara interconexión entre la seguridad de los ciudadanos norteamericanos y los eventos en regiones como Medio Oriente pareció indicar que Washington sería más proclive a visualizar la necesidad de resolver algunos de los problemas más complejos en el mundo.”¹⁶ En efecto, el 12 de

⁸ Héctor L. Saint Pierre, “¿Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir ‘Terrorismo’ en Khatchik Der Ghougassian; Octavio Ianni & Héctor Saint Pierre, (comp.), *Escritos sobre Terrorismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2003, pp. 67-68.

⁹ Paul T. McCartney, “American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War,” *Political Science Quarterly*, Vol. 119, No. 3, 2004, p. 408.

¹⁰ Craig Calhoun; Paul Price & Ashley Timmer (ed.) (2002), *Op. Cit.*, p. 2. Sobre la interpretación “bélica” y la interpretación “penal” ver el análisis constructivista de Brian Frederking; Michael Artime & Max Sánchez Pagano, “Interpreting September 11,” *International Politics*, No. 42, 2005, pp. 135-151.

¹¹ Citado en Roberto Montoya, *El Imperio Global*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2003, pp. 119-120.

¹² The White House: *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington DC, September 2002, p. ii.

¹³ Tamir Bar-On & Howard Goldstein, “Fighting Violence: A Critique of the War On Terrorism,” *International Politics*, Vol. 42, 2005, p. 227. Los autores sostienen que la acepción política e histórica original del término terrorismo, surgida a partir del proceso revolucionario francés de fines del siglo XVIII y principios del XIX, es: aquella forma de violencia estatal extra-legal o por fuera de la ley civil ejercida contra los propios ciudadanos. Hacia fines del 1800 el término moderno “terrorismo” comenzó a ser utilizado para describir acciones violentas de actores no estatales usualmente dirigidas contra el Estado, en función de la experiencia del anarquismo francés y ruso. Y desde allí, ésta última acepción es la que ha predominado en el siglo XX, viéndose reforzada por el 11-S, 11-M y 7-J desde la percepción occidental.

¹⁴ Fabián Calle & Khatchik Derghougassian, “El guardián del mundo unipolar y sus críticos. La estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y la construcción del espacio alternativo,” *Revista Colección*, Año 9, No. 14, 2003, p. 82.

¹⁵ Ver Robyn Eckersley, “Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration’s Climate Policy and the Erosion of Legitimacy,” *International Politics*, No. 44, 2007, pp. 306-324 y Steven Roach, “US Foreign Policy and the International Criminal Court,” *International Politics*, No. 43, 2006, pp. 53-70.



septiembre la administración Bush logró convocar de urgencia al Consejo de Seguridad (CS) de la ONU para obtener un apoyo y una legitimidad internacional inmediata para con Estados Unidos. Como resultado, plasmado en la resolución 1368, se reconoció “el derecho de legítima defensa individual o colectiva” a Washington y se incitó a todos los Estados a colaborar para someter a la justicia a los instigadores y perpetradores de los ataques terroristas. El 28 de septiembre una nueva resolución, la 1373, confirmaba el involucramiento moral del CS, así como su solidaridad para con el país. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), principal estructura militar euro-norteamericana, también fue objeto de la ofensiva diplomática del Departamento de Estado: por primera vez en su historia, a raíz del 11-S y por expreso pedido de los delegados estadounidenses, su Consejo invocó el artículo 5to. del tratado fundacional por el cual un país miembro que sufre un acto de guerra puede reclamar la acción militar solidaria de los restantes miembros de la Alianza Atlántica.

El objetivo inmediato de estas presentaciones fue asegurar el “visto bueno” de la comunidad internacional para la invasión a Afganistán, principal “madriguera” de al Qaeda. Pero el objetivo a mediano y largo plazo, se relacionaba con forjar un frente internacional contra el terrorismo de cara a una larga guerra. Su principal defensor fue Powell quién el 14 de septiembre en una reducida reunión de gabinete señaló: «No ha sido sólo un ataque contra Estados Unidos, sino contra la civilización y la democracia (...) Nos estamos comprometiendo con el mundo. Queremos que ésta sea una coalición muy duradera.»¹⁷

El optimismo por el supuesto abandono del comportamiento “antimultilateral” emanó también de algunos prestigiosos académicos. Es el caso de John Ikenberry quien en octubre escribió: “la consecuencia más importante de los recientes eventos terroristas puede haber acontecido al interior mismo de la administración Bush, empujándola hacia una política

exterior más centrada.”¹⁸

Pero las expectativas probaron ser equivocadas. Las iniciativas en el CS y en la OTAN con la invocación del artículo 5to. fueron respuestas tácticas a los ataques, no una conversión estratégica hacia el credo multilateral.¹⁹ La postura unilateral se hizo visible a partir de (1) la decisión de la administración de retirarse finalmente del Tratado ABM (de prohibición de misiles anti-balísticos) lo que generó cierto malestar a nivel internacional por considerarlo un indicativo de las intenciones de utilizar armas nucleares en los conflictos venideros, incluso como primer recurso; (2) la inclusión de Irán, Irak, Corea del Norte, Siria y Libia en la lista de potenciales objetivos nucleares, según la información filtrada en marzo de 2002 en el *New Nuclear Posture Review*, sin consultar con los principales aliados de la OTAN; y (3) la imposición de tarifas de un 30% a la importación de acero desde Europa, Asia y Latinoamérica, que contradujo el compromiso de la Casa Blanca con el libre comercio y causó un enorme malestar en los vastos y poderosos sectores industriales perjudicados.²⁰ Difícilmente se podrá expresar con mayor claridad—cuando no crudeza—la esencia de la visión unilateral imperante en Washington como lo hizo Bush a días de los atentados; en respuesta a la preocupación de Powell por la opinión de los aliados, el presidente señaló: «llegará un momento en que nos quedaremos solos. Por mí, bien. Somos Estados Unidos.»²¹

La tercera consecuencia del 11-S consiste en el allanamiento de los obstáculos políticos dentro de Estados Unidos a los designios de la administración que se manifiesta de tres maneras. En primer lugar, el contexto de crisis y de inseguridad nacional debilita políticamente al Partido Demócrata en su rol opositor. Frente a semejante agravio, la nación debía mantenerse unida y confiar en sus comandantes de guerra, esto es la Casa Blanca y el Pentágono. Aquellos que efectuasen críticas o planteasen alternativas a la respuesta oficial al 11-S correrían el riesgo de ser tildados de antipatriotas.²² El cálculo de los demócratas consistía

¹⁶ Steve Smith, “The End of the Unipolar Moment? September 11 and the Future of World Order”, *International Relations*, Vol. 16, No. 2, 2002, pp. 175-176. Ver también Stephen M. Walt, “Beyond bin Laden. Reshaping U.S. Foreign Policy,” *International Security*, Vol. 26, No. 3, Winter, 2001/02, p. 62.

¹⁷ Woodward, Bob (2003): *Op. Cit.*, p. 87.¹⁸ John Ikenberry, *After September 11: America Grand Strategy and International Order in the Age of Terror*, Lecture at Georgetown University, October 22-23, 2001, pp. 1-2. Sus esperanzas se centran en la convivencia competitiva de visiones y filosofías sobre los asuntos internacionales dentro de la administración. Su anhelo es que la “orientación pragmática”, que enfatiza las alianzas, la cooperación multilateral y el compromiso con el orden internacional, se imponga sobre la “orientación unilateral” que exalta la preponderancia militar, el compromiso selectivo y la primacía de la autonomía nacional.

¹⁹ Ivo H. Daalder, & James M. Lindsay, *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, Princeton, 2003, p. 25. El mismo argumento es esbozado en John Langmore, “The Bush Foreign Policy Revolution, Its Origins, and Alternatives”, *Global Policy Forum*, August, 2004, p. 2; Elaine Sciolino & Steven L. Meyers, “Bush Says ‘Time Is Running Out’; U.S. Plans to Act Largely Alone,” *New York Times* October 7, 2001, p. A1 y Steven E. Miller, “The End of Unilateralism? Or Unilateralism Redux?,” *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1, Winter 2001-2002.

²⁰ Steve Smith (2002), *Op. Cit.*, p. 176.

²¹ Bob Woodward (2003), *Op. Cit.*, p. 103.



en que si se atacaba a un “presidente de guerra”, quedarían excluidos al menos por una década del poder.²³ Tal análisis era respaldado por numerosas encuestas efectuadas desde los '70 que han señalado la preferencia de los estadounidenses en la habilidad de los republicanos para la conducción de los asuntos internacionales antes que en la habilidad de los demócratas.²⁴ Al partido opositor no le quedaba más opción que subirse al tren de Bush, y preservar el escaso capital político que aún mantenía en espera de tiempos más prósperos.

En segundo lugar y como resultado de la debilidad del Partido Demócrata, se recupera el consenso bipartidista sobre política exterior dentro del Congreso y se produce un reacomodo de la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el que aquel se encolumna detrás de éste último. De manera generalizada, se ha considerado que el Presidente y su equipo son quienes definen los asuntos externos y no así el Congreso. En virtud de una Constitución que cómo observó Edward Corwin “es una invitación a luchar por el privilegio de dirigir la política exterior,”²⁵ en los hechos el Congreso norteamericano por medio de su proceso de revisión legislativa y ratificación, la práctica de conducir investigaciones y la libre expresión de las actividades peripatéticas de los miembros individuales, efectivamente afecta el ejercicio de la política exterior de una manera inigualada por cualquier otro país.²⁶ Con el paso del tiempo y los cambiantes escenarios políticos, el poder de incidencia en las acciones internacionales ha oscilado entre una rama y otra del gobierno. En el caso de George W. Bush, tras el 11-S el Congreso no sólo apoyó todas las acciones emprendidas por la rama ejecutiva durante los primeros seis meses posteriores a los atentados, sino que autorizó ampliamente la declaración de dos guerras; accedió a la decisión de abandonar el ABM y completar el

programa de defensa misilística nacional; aprobó la mayor parte de los incrementos presupuestarios en materia de defensa y política exterior; otorgó la autoridad de promoción comercial negada a Clinton; y consintió el pedido para iniciar el proceso de reorganización federal más grande en un siglo.²⁷ Como sostiene James Lindsay, el 11-S implicó un giro en la postura del Congreso desde el desafío a Clinton hacia la deferencia con Bush, alterando el terreno político en Estados Unidos.²⁸

En tercer lugar los atentados también repercutieron en la opinión pública de manera inmediata. A principios de septiembre, una encuesta señalaba que sólo el 51% de los estadounidenses aprobaba la gestión Bush y un 34% la desaprobaba, mientras que días después del 11-S estas cifras alcanzaban el 80% y el 9% respectivamente.²⁹ El shock generalizado, el sentimiento de inseguridad, las manifestaciones de nacionalismo y los deseos de represalia existentes en la sociedad mantendrían desde entonces el nivel de apoyo nacional hacia la administración en valores inusualmente altos por unos cuantos meses.

El impacto inmediato del 11-S ha sido notorio en cuanto a la política exterior de Estados Unidos. Como se ha visto, tres consecuencias sobrevinieron: la retórica de la “Guerra contra el terrorismo”, la continuidad del “antimultilateralismo” y la remoción de los obstáculos políticos nacionales al poder de la Casa Blanca. En su conjunto, configuraron un contexto político propicio para que la administración Bush desplegara un intenso activismo estratégico-militar a escala mundial a partir de las intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003). Resta por verse si éste temprano ejercicio de poder “duro” en el siglo XXI, apuntala la primacía norteamericana en las décadas por venir o en cambio, acelera su inevitable declinación ■

²² Así sucedió con el senador Tom Daschle (D - Dakota del Sur) en febrero de 2002 tras señalar que la guerra contra el terrorismo si bien “era exitosa” carecía de una “clara dirección”. El senador Trent Lott (R - Mississippi) enfáticamente respondió: «¿Cómo se atreve a criticar el Presidente Bush mientras luchamos una guerra, especialmente cuando tenemos nuestras tropas en el campo de batalla? No debería tratar de dividir a nuestra nación mientras estamos unidos.» Por su parte, el representante Tom Davis (R - Virginia) lo acusó de brindar de “reconfortar a nuestros enemigos.” En Helen Dewar, “Lott calls Daschle divisive”, *Washington Post*, March 1, 2002.

²³ Godfrey Hodgson, “Law, media and money are killing American politics,” *Open Democracy*, October 31, 2005. Disponible en <http://www.opendemocracy.net>.

²⁴ James Lindsay, “Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3, September, 2003, p. 538.

²⁵ Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787–1957*, New York University Press, New York, 1957, p. 171.

²⁶ David D. Newsom, *La Diplomacia y la Democracia Norteamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989, p. 47.

²⁷ James Lindsay (2003), *Op. Cit.*, p. 538.

²⁸ James Lindsay (2003): *Op. Cit.*, p. 531.

²⁹ The Pew Research Center & Council on Foreign Relations: *Foreign Policy Attitudes now driven by 9/11 and Iraq*, The Pew Research Center for the People & the Press, Washington DC, 2004, p. 67. Disponible en <http://www.people-press.org>.



Demócratas Vs. Republicanos: La Próxima Política Exterior Norteamericana

Por Juan Battaleme*

En el actual contexto de Unipolaridad, la forma que el sistema internacional adopta depende en gran medida de cómo reaccione la unidad central a los desafíos que enfrenta. Es por ello que la presente configuración polar ha generado todo tipo de debates acerca de la capacidad, los límites, y las políticas que EE.UU. puede llevar a cabo y que alteran la fisonomía del sistema internacional con consecuencias para todas las unidades interactuantes.

La primera etapa unipolar abarcó la presidencia de George W Bush padre, Bill Clinton y llegó hasta el 11-S. En esta época la discusión en política exterior estuvo marcada por la pregunta acerca de cómo lidiar con la misma. En el ámbito académico numerosos artículos se escribieron al respecto, pudiendo citar a Charles Kupchan, Christopher Layne, Kenneth Waltz, John Mearsheimer, William Wholforth, John Ikenberry, Samuel Huntington, Robert Art, y de forma marginal a Charles Krauthammer e Irwin Kristoll¹.

Desde las perspectivas en cuestión, EE.UU. tenía tres opciones. 1) Mantener su posición de preeminencia empleando estrategias de balanceador "externo". 2) Desarrollar un entramado de instituciones internacionales que facilitarán la construcción de un orden multilateral basado en instituciones, o 3) Dar el salto cualitativo a la supremacía siendo el único ordenador y garante último del sistema internacional. Este debate tuvo su correlato en el mundo de la política internacional. Mientras que el período de Bush padre fue una transición que contó con la presencia de elementos de balanceador externo acompañados por un entramado institucional para sostener la acción norteamericana².

El gobierno del presidente Clinton estuvo marcado por las políticas de "Compromiso y Expansión" enunciadas en la Estrategia de Seguridad

Nacional (NSS-95)³ donde el énfasis estaba puesto en construir seguridad mediante la expansión de los mercados, la reafirmación de las democracias (sin cruzadas), y el combate a las amenazas internacionales de manera cooperativa buscando la legitimidad que brindan las instituciones internacionales ya sea la OTAN o la ONU u otras regionales ya que ellas trabajan en el desarrollo de consensos, y armonización de intereses. Por lo tanto para Clinton la política exterior debía generar incrementos en los niveles de seguridad, creando juegos de suma positiva para todos los integrantes de un orden institucional⁴.

Ninguno de los presidentes antes mencionados pensó en el ascenso de un mundo multipolar ni lidiar con los problemas de cambios estructurales que amenazarán la posición de preeminencia de EE.UU. en el sistema internacional.

La segunda etapa unipolar se produjo con George W Bush Hijo, y los sucesos del 11-S. Su planteo fue una política opuesta a la de Bill Clinton pero también a la de su padre; y quienes eran marginales en el debate pasaron a ser preeminentes en la estructuración de la misma. Dos eran los ejes de relación con el mundo. El primero era reafirmar la condición de balanceador externo incrementando el poderío militar. El segundo era dejar que el mundo arregle sus propios problemas sin una intromisión marcada de EE.UU. a menos que se afectara un interés directo de ese país.

Luego de los ataques terroristas esa política cambio generándose el "salto a la primacía" que quedó plasmado primero en el Quadrenial de Defensa de Octubre de 2001, luego el 4 de julio de 2002 en el llamado "Discurso de Westpoint" y por último en su ya conocida Estrategia de Seguridad Nacional (NSS-02).

El primer Round: Barack Obama (D-Illinois) Vs. Mitt Romney (R-Massachusetts)

*Prof. Teoría de las RRII Prof. Política Internacional Contemporánea Universidad Argentina de la Empresa.

¹ Waltz, Kenneth: "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, Vol. 25. Nro.1, Cambridge, Summer 2000, Mearsheimer, John: "The Tragedy of Great Power Politics" Norton Paperback, Chicago, 2003, Wolforth, William: "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, Vol. 24, Nro.1, Cambridge, Summer 1999. Huntington, Samuel: "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Vol. 78 Nro.2, New York, March -April 1999. Krauthammer, Charles: "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, Washington DC, Winter 2002 - 03. Robert J. Art. "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement." *International Security* 23, no. 3 -Winter 1999, Charles A. Kupchan. "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity." *International Security* 23, no. 2 Fall 1998. Layne, Christopher. "The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment." *International Security* 31, no. 2 Fall 2006, G. John Ikenberry. "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order." *International Security* 23, no. 3 Winter 1999

² Ejemplo de ello fue la primera Guerra del Golfo, en 1991.-

³ Aunque conservaba cierto nivel (mínimo) de balanceador externo en caso de un conflicto regional. A National Security Strategy of Engagement and enlargement, White House, 1995.

⁴ Kosovo es uno de los puntos mas altos de esta política, como así también la expansión de la OTAN al Este europeo o la Cumbre de las Américas de 1994 entre otros.



La Unipolaridad presentó distintos matices en los años de su existencia, desde un perfil de orden cercano al pensamiento realista, pasando a una estructura más multilateral y concertada⁵, para finalizar en uno que numerosos pensadores sostienen que es “imperial”.

En los círculos académicos y políticos, se habla ya del legado fallido de George W. Bush al dejar sin finalizar la primera guerra preventiva del siglo XXI. Sin embargo Irak es el reflejo de una posición estratégica ofensiva que difícilmente cambie con la asunción de un nuevo presidente en EE.UU.

Foreign Affairs, revista especializada en la realidad internacional destina los números previos a las elecciones presidenciales para difundir las ideas de los principales contendientes de ambos partidos con el objeto de dar a conocer sus posturas en materia de política exterior. En el número de julio – agosto del presente año publicó los pensamientos del Precandidato por el partido demócrata Barack Obama y del precandidato por el partido Republicano Mitt Romney.

Las continuidades de ambos con el actual presidente son sorprendentes. Ambos parten del mismo diagnóstico que la actual administración: EE.UU. es una nación en guerra y enfrenta amenazas que provienen del terrorismo transnacional, los Estados villanos que buscan armas de destrucción masivas y que por lo tanto desarrollan conductas proliferadoras, y la creciente aparición en el mundo de Estados “débiles o fallidos” que no controlan su territorio y permiten que en ellos se asienten todo tipo de actor desestabilizador de la comunidad internacional.

Ambos perciben la estructura unipolar del sistema internacional y ambos plantean políticas exteriores vinculadas a la asignación de recompensas y castigos a las unidades medias y menores en el sistema internacional. Apuestan a un mayor fortalecimiento de las FFAA; tanto en su equipamiento, como en el incremento del personal, planteando un incremento sustancial de tropas tanto del Ejército como de la infantería de Marina (Marines)⁶, mejorando la capacidad de llevar a cabo operaciones de posconflicto de forma independiente de ser necesario.

Los nuevos competidores remarcan que si bien el multilateralismo es bueno, y que ambos lo prefieren, para llevarlo a cabo hay que contar con instituciones que actúen decididamente sobre el sistema internacional. Obama quien sostiene la necesidad de renovar el liderazgo internacional de EE.UU. mediante la construcción de consensos, cree también en la acción unilateral de ser necesario.

Claramente ambos difieren en Irak. Obama señala que debido a las condiciones de guerra civil existentes en ese país, EE.UU. debe retirarse ya que “solo los iraquíes pueden ayudarse a ellos mismos” para enfrentar semejantes condiciones, por lo tanto no tiene

objeto sacrificar la vida de soldados norteamericanos, fijando el retiro para el 31 de Marzo de 2008.

El candidato republicano, siguiendo de manera más cercana la posición de la actual administración sostiene que no es el momento de retirarse, que las tropas en Irak están haciendo una diferencia al enfrentarse al radicalismo islámico, la cual es una amenaza tan acuciante para el orden liberal como lo fue el nazismo décadas atrás. El retiro, entonces, no se producirá de manera abrupta.

Ambos le dedican unas líneas a China, prácticamente con la misma expectativa que la administración Bush; con el gigante asiático se va a cooperar en determinadas áreas y se competirá en otras, por lo tanto EE.UU. debe estar preparado para el desafío que esa situación representa.

Del mismo modo señalan que la dependencia norteamericana de energía es una vulnerabilidad estratégica. Romney marca una diferencia proponiendo alcanzar una autarquía en materia energética, ya que aspira a que bajo su presidencia se genere un “proyecto manhattan” en materia de fuentes energéticas que libere a EE.UU. de las presiones que le imponen naciones como Rusia, Irán o Venezuela en materia de petróleo.

Una diferencia interesante en relación a los demócratas y en especial a Bush es su proyecto de reforma del USAID⁷. El candidato republicano cree que ese organismo gubernamental debe tener una estructura similar a los comandos de combate regionales. Esto permitiría dar ayuda para aquellas regiones que la necesiten, asignando a un “General” civil que pueda distribuirla y demostrar los resultados de la misma al Departamento de Estado.

De América Latina dijeron poco. Obama hablo de la necesidad de escuchar más a las naciones del hemisferio desde el punto de vista de la inmigración y de las insuficiencias del desarrollo económico. A Brasil lo ubica como poder ascendente con un rol a cumplir en el orden internacional del presente siglo. Romney, solo ofreció en su declaración las virtudes del libre comercio para la región, claramente su preocupación esta en Medio Oriente.

En este primer round, la presencia de Bush en las propuestas de los precandidatos, se hace sentir. Sin embargo existe una diferencia. En un mundo unipolar Bush, quien porta un gran garrote, decidió hablar fuerte y llegado el caso emplearlo, inclusive por las dudas. En el mismo mundo unipolar que ambos candidatos perciben, el mismo gran garrote existe pero han decidido hablar más bajo, aunque pocas dudas quedan acerca de la voluntad de usarlo de ser necesario. Aquellos que vislumbran o desean grandes cambios en EE.UU. en el periodo 2009-2012 deberán seguir esperando porque al menos hasta ahora no hay indicios de que ello vaya a suceder ■

⁵ Ayoob, Mohammed & Zierler, Mathew: “The Unipolar Concert: The North – South Divide Trumps Transatlantic Differences”, World Policy Journal, Spring 2005

⁶ (89.000 hombres Obama, 100.000 Romney)

⁷ USAID: United States Agency for International Development

Ciclos de conferencias

"Pensando nuestro mundo"

ANU-AR y Ágora Internacional agradecen al Instituto del Servicio Exterior de la Nación por haber sido anfitrión del Ciclo de Conferencias "Pensando Nuestro Mundo" que convocó a más de doscientas personas los días 7, 14 y 21 de mayo de 2007.

Las conferencias abordaron la temática de los Conflictos Contemporáneos en particular los conflictos de Medio Oriente, Irak y África respectivamente y contaron con la destacada participación de Khatchik DerGhourgassian, Gladys Lechini, Paulo Botta y Alejandro Coronel entre otros renombrados académicos y diplomáticos.



Agradecemos a todos los expositores y oyentes por haber compartido esta tan agradable e instructiva experiencia.





Sin salida de Irak. El “modelo coreano”, la política de fragmentación regional, y el juego de balance de poder

Por Khatchik DerGhougassian*

La victoria electoral de los Demócratas en las elecciones legislativas estadounidenses del 7 de noviembre de 2006 luego de 12 años de dominación Republicana del Congreso se interpretó como una señal del electorado a favor de un cambio de rumbo en Irak. La consecuente renuncia del Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, así como la predisposición del Presidente George W. Bush de escuchar la propuesta del Grupo de Estudio de Irak (ISG en sus siglas en Inglés), una comisión bipartidaria encabezada por el ex Secretario de Estado James Baker (Republicano) y el ex Senador Demócrata Lee Hamilton, para una salida de la crisis, parecieron confirmar el fin de una era. Pronto, sin embargo, los acontecimientos demostraron que el 2007 podría bien ser el año en que se crearon las condiciones para asegurar una presencia militar estadounidense en Irak proyectada para las próximas décadas.

En enero ya, el Jefe de la Casa Blanca rechazó las propuestas del ISG que consistían básicamente en (1) la multilateralización de la búsqueda a una salida de Irak con una nueva ofensiva diplomática; (2) la creación de un Grupo Internacional de Apoyo a Irak; (3) la inclusión de Siria e Irán en el proceso; (4) la solución del conflicto árabe-israelí a base de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU que aplica el principio de “paz por tierra”.¹ A cambio, propuso una nueva estrategia que se conceptualizó en el término inglés de *Surge* que significa algo como una oleada rápida. Esta nueva estrategia que consistió en incrementar la presencia militar estadounidense en Irak con un total de 28.500 soldados más constituyó en una primera mirada el rechazo más obvio del objetivo principal del informe del ISG que era, precisamente, la reducción sustantiva de la presencia militar de Estados Unidos en el país mesopotámico hasta el 2008 mediante una retirada programada de las tropas.

Inicialmente se especuló de que *Surge* funcionaría como indicador de éxito, o sería más bien

la garantía para permitir la salida de las tropas estadounidenses. En ninguno de los dos casos, sin embargo, habrá retirada militar por el dilema inherente en la estrategia misma: para lograr éxito en la pacificación del país los militares en el lugar piden más tropas; cuando con más soldados se logra la pacificación sólo la continuación de esta presencia garantizaría la persistencia de la estabilidad... Por lo tanto, el *Surge* es una medida necesaria para satisfacer la demanda de los generales operando en el terreno² quienes además de necesitar más tropas para hacer bien su trabajo no le perdonarían jamás a ninguna administración una segunda humillación como aquella que sufrieron en Vietnam. Los militares, por lo tanto, visionan una presencia a largo plazo en Irak, y, de hecho, se preparan para este horizonte.³ Dos otras medidas, igualmente interrelacionadas, se han puesto en marcha. La primera es de naturaleza diplomática y consiste en la apertura de negociaciones entre Washington y Teherán; y la segunda es una política de fragmentación que consiste en perpetuar el juego del balance de poder entre las distintas facciones enfrentadas en el escenario regional en los territorios palestinos, en el Líbano y, evidentemente, en Irak.

El “modelo coreano” como (ilusorio) telón de fondo

El futuro historiador probablemente registre el mes de mayo de 2007 como el principio de la estructuración de la proyección militar estadounidense en el Medio Oriente para las próximas décadas. El 30 de este mes, el portavoz de la Casa Blanca, Tony Snow, habló públicamente de la visión del rol de las tropas estadounidenses que consiste en algo muy similar a aquel rol que estas tropas vienen cumpliendo en Corea del Sur; a saber, de ser una fuerza de estabilización que ayude al desarrollo de un modelo exitoso de democracia.⁴ Puesto que una teoría de dominós para la democratización del Medio Oriente ya dejó de tener relevancia, o rol alguno, en la Grand Strategy de Estados Unidos en la región, la interpretación del

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

¹ James A. Baker III and Lee H. Hamilton (co-chairs), *The Iraq Study Group Report. The Way Forward – A New Approach*, New York: Vintage Books, 2006, pp. 43-58.

² Robert Burns, “Surge or long-term increase?” *Associated Press*, 21 de abril de 2007.

³ Thomas E. Ricks, “Military sees longer Irak stay,” *The Washington Post*, 10 de junio de 2007.

⁴ Steve Holland, “Bush envisions a US presence in Irak like South Korea,” *Reuters*, 30 de mayo de 2007.



mensaje público de la Casa Blanca remitiría inevitablemente a la dimensión temporal de la presencia estadounidense en la península coreana que data de más de cincuenta años.

La declaración de Bush tuvo un eco favorable en el Pentágono. El 31 de mayo, el Secretario de Defensa Robert Gates (desde Hawai) y el General Raymond Odierno (desde Irak) apoyaron un rol de la presencia militar estadounidense basado en el modelo sur coreano. Gates dijo que una presencia a largo plazo de EEUU aseguraría a sus aliados que las tropas no se retirarían en la forma en que lo hicieron en Vietnam. A su vez, Odierno transmitió que los militares estadounidenses en Irak estaban tratando de llegar a un acuerdo de cese de fuego con los insurgentes tanto los sunnitas como los chiítas.

Los críticos al “modelo coreano” señalaron sobre todo una diferencia fundamental entre los dos casos: Corea del Sur enfrentaba una amenaza externa, Irak es el caos interno.⁵ En su testimonio al Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de los Representantes en el Congreso el 18 de julio, la Presidenta del Carnegie Endowment for International Peace en Washington, DC, Jessica T. Mathews, consideró inevitable la lucha por el poder en Irak entre los Sunnis, Shías y kurdos, y apuntó al fracaso de los esfuerzos desde 2004 para delante de la administración de Bush de juntar a los tres sectores en un gobierno central fuerte.⁶ De hecho, mientras en Estados Unidos se debate el *Surge* y sus consecuencias, el gobierno irakí del Primer Ministro Nuri al-Maliki sufrió otra crisis justo al inicio del período de receso veranero del Parlamento en principio de agosto cuando el bloque sunni retiró sus ministros del gabinete cuando al-Maliki no respondió a sus 12 demandas incluyendo la liberación de todos los presos sunnis detenidos sin cargos por militares estadounidenses o irakíes.⁷

Los une el espanto

Pese al esfuerzo de la administración de Bush de optimismo con respecto a entregar finalmente la responsabilidad de Irak a un gobierno funcional en Bagdad, la constatación del inevitable caos interno es un hecho en Washington. Irónicamente, la solución que se pensó es precisamente uno de los puntos clave del informe de ISG que el Presidente Bush rechazó: el segundo principal evento en el mes de mayo, más precisamente el 28, es el primer encuentro directo luego de 28 años de hostilidad entre los representantes

diplomáticos de Irán y Estados Unidos. La noticia del encuentro directo para discutir la situación en Irak se había hecho pública el 13 de mayo primero por la oficina del Vicepresidente de Estados Unidos, Dick Cheney, inmediatamente confirmada por nada menos que el propio Presidente de la República Islámica de Irán, Mahmúd Ahmadinejad. Al primer encuentro de mayo le siguió un segundo el 24 de julio, y un tercero, el 3 de agosto, en menos de dos semanas de distancia, cuando ya se creó un comité trilateral entre Estados Unidos, Irán e Irak para discutir el tema de la seguridad.



Presidente de Estados Unidos George W. Bush y el Primer Ministro Iraquí Nuri Al Maliki

El analista de Stratfor, George Friedman, anota las largas horas –entre 4 y 6- de estos encuentros y descarta cualquier especulación de su caracterización como operaciones de relaciones públicas. Ninguna de las dos partes tiene interés en promover la buena imagen del adversario; al contrario, los encuentros representan a cada una un riesgo de deterioro de su propia imagen en su sociedad. Por lo tanto, el analista concluye que el fenómeno de estos encuentros constituye “una evolución estratégica y diplomática extraordinaria en Irak”, casi igual al encuentro entre el entonces Presidente de Estados Unidos, Ruchard Nixon, y su par chino, Chou En-lai.⁸ Pero si la apertura a China en su tiempo se hizo a base del cálculo estratégico de

⁵ Howard LaFranchi, “US signals permanent stay in Iraq,” *The Christian Science Monitor*, 12 de junio de 2007.

⁶ “The Situation in Iraq,” Testmony by Jessica T. Mathews, President, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. 18 de julio de 2007.

⁷ Kathleen Ridolfo, “Iraq Cabinet Shaken as Domestic Political Rifts Widen,” *End Note, RFE/RL Newslines* vol. 11, n. 142, Part III, 3 de agosto de 2007.



balancear a la Unión Soviética, la movida de Washington en la dirección de Teherán se explica por la necesidad de la ayuda de los iraníes como un factor de control de la insurgencia radical shía en Irak que, a su vez, emitiría un mensaje hacia el aliado tradicional en la región: Saudi Arabia. Por lo tanto, si hay intereses mutuos que unen a Irán y Estados Unidos en Irak donde probablemente intentarán establecer zonas de influencia como un peculiar juego de balance de poder interno con repercusiones inmediatas en la región, el esfuerzo diplomático de Washington consistiría en asegurar a los Saudíes que la limitación del rol de Irán en Irak es la mejor manera de contener su impulso de expansión regional que constituye la pesadilla de todos los regímenes conservadores de la zona.

Gran beneficiado de la caída del régimen de Saddam Hussein en Irak, y, por lo tanto, enganchado en una casi inevitable expansión de su influencia en el Medio Oriente, Irán, sin embargo, no puede apostar al fracaso de su gran enemigo. “Si Estados Unidos se encuentra en una situación de derrota humillante [en Irak] no hesitará en echarle la culpa a Irán y quizá también tomar medidas al respecto,” opina la Directora de Investigaciones del Chatham House, Rosemary Hollis.⁹ Más aún, no faltarán aquellos en Estados Unidos, en Irán, y en los países medio orientales que operarán para hacer fracasar el acercamiento entre Washington y Teherán. Por lo tanto, el doble juego de ambos de por un lado negociar, y por el otro tratar activamente de minar la autoridad del adversario —en el caso de Estados Unidos apostando hasta a una guerra o cambio de régimen— podría resultar sumamente

peligroso.¹⁰

El juego de balance de poder en la política de fragmentación

El éxito máximo del rapprochement entre Washington y Teherán modificaría de esencia las alianzas en el Medio Oriente. En una consideración extrema podría volver a una alianza estratégica como en los 1970s pero esta vez a lo largo de las líneas de fractura entre los Shías y los Sunnis. Esta perspectiva es, por supuesto, altamente improbable por lo menos a corto y mediano plazo. Por lo tanto, las negociaciones entre Estados Unidos e Irán se entienden sólo en el contexto más amplio de la región donde Washington persigue una política de fragmentación para mantener el juego de balance de poder como es notable en los territorios palestinos, el Líbano e Irak. Para Amin Saikal, el fracaso de Estados Unidos en Irak donde se desarrolla una suerte de conflicto Árabe-Iraní mediante terceros con mayores consecuencias para demás partes de la región ha llevado a Washington a recurrir a la vieja sabiduría de dividir y reinar. Este ensayo político-estratégico podría bien significar una primera señal de retirada de tropas una vez completada el plan de fragmentación regional donde el fomento de las rivalidades internas llevaría a la neutralización mutua de las fuerzas hostiles a la presencia estadounidense. Pero, “como la historia ha demostrado en Vietnam y Afganistán, no hay garantía que una política de irakización funcionará. Podría ser que ningún vencedor surja de los conflictos violentos y disruptivos del presente” ■

⁸ George Friedman, “The Major Diplomatic and Strategic Evolution in Iraq,” *Stratfor Geopolitical Intelligence Report*, 8 de agosto de 2007.

⁹ Rosemary Hollis, “Turning to Tehran,” *The World Today*, julio 2007, p. 6. Original del texto en inglés, traducción libre del autor.

¹⁰ Amin Saikal, “Divide and Rule?” *The World Today*, julio 2007, p. 11. Original del texto en inglés, traducción libre del autor.



Espacios Políticos

LA PRIMERA RED FEDERAL DE CIENCIA POLITICA



Cambios en el Fondo Monetario Internacional

Por José Marcelo Federico*

La renuncia del economista español Rodrigo Rato al cargo de Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) puso en primer plano no solo la disputa entre los candidatos a sucederlo, sino también el mecanismo de elección del mismo. Sin embargo, la cuestión que subyace dentro del Fondo, y que aún no se enfrenta seriamente, es cómo superar la grave crisis de legitimidad y credibilidad que la entidad atraviesa.

Esta crisis ya ocasionó la renuncia de los dos anteriores Directores Gerentes, el francés Michel Camdessus en 2000 y el alemán Horst Köhler en 2004, y hoy se ve reflejada también en el hecho de que cada año son más los países miembros que deciden desechar al FMI como fuente de financiamiento, poniendo en riesgo su capacidad operativa.

El intento de Rato por revertir esta situación estableciendo una nueva fórmula de reparto del poder de decisión, aumentando solamente los votos de China, Corea del Sur, México y Turquía, fue un fracaso. Más allá de la necesidad de contar con un organismo abierto y plural, lamentablemente todo indica que no existe aún voluntad política para lograrlo.

El FMI es un organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas y, aunque es autónomo, trabaja bajo el mecanismo de coordinación del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Creado originalmente para suministrar préstamos a corto plazo a los países afectados por problemas coyunturales de balanza de pagos, luego su desempeño fue mucho más allá. Sus acciones se

centraron muy especialmente en el diseño y aplicación de reformas estructurales en los países en desarrollo. El Fondo es así uno de los mayores organismos financieros internacionales que hayan existido jamás en la historia de la humanidad. Como tal, ha ejercido una enorme influencia en las relaciones económicas internacionales y en el desarrollo económico y social de sus miembros.

Hoy en día, después de cincuenta años de trayectoria, con modificaciones en su funcionamiento y con un mundo distinto al de posguerra, la institución continúa dominada por los mismos protagonistas. Esto queda claramente demostrado con el hecho de que a pesar que desde hace más de dos décadas que las actividades del Fondo son ejecutadas casi en su totalidad en los países en desarrollo, el Director Gerente siempre ha sido un representante de los países industrializados europeos, al igual que la máxima autoridad del Banco Mundial siempre fue un



Rodrigo Rato

estadounidense. De esta manera las instituciones de Bretton Woods quizás sean hoy los organismos

*José Marcelo Federico, Licenciado en Relaciones Internacionales, U. de Congreso, Mdza. y Especialista en Cooperación Internacional UNSAM.



internacionales que mejor expresen la desigual distribución de poder en el ámbito global.

Las pérdidas de confianza e influencia experimentadas en los últimos años han llevado al FMI a aprobar una serie de reformas con el fin de revertir esta situación. Así, se buscó reflejar más convenientemente el tamaño de las economías de algunos de los 185 países miembros en la administración del FMI, determinándose como primera medida un incremento en las cuotas de unos pocos países de mercados emergentes. Pero en un mundo como el de hoy, con un alto nivel de desigualdad, la sola reformulación en las cuotas corre el riesgo de generar el efecto contrario al buscado.

Desde la creación del FMI el porcentaje de votos de Europa, Japón y los Países Exportadores de Petróleo ha ido aumentando, de igual modo que ha aumentado significativamente la proporción de votos de los países en desarrollo, pasando del 22 % en 1947 al 40,50 % en 1993, mientras que la de EE.UU. en cambio ha disminuido, cayendo del 31,10 % del total en 1947 al 16,79 % en 2006. Pero esta modificación en el porcentaje de los votos no se refleja a la hora de la toma de decisiones. A fin de salvaguardar el poder unilateral de veto de los Estados Unidos se han impuesto reformas al Convenio Constitutivo del FMI. Inicialmente las decisiones más importantes —por ejemplo, los cambios en el Convenio o la modificación de las cuotas— podían ser tomadas con el 70% de los votos, pero en la “II Enmienda” al Convenio de 1976, se aumentó la mayoría necesaria al 85% de los votos. Además, el número de cuestiones que precisarían esa mayoría —nueve inicialmente y 18 en la “I Enmienda” de 1969— se aumentó a 39 en 1976.

El máximo órgano decisorio del FMI es la Junta de Gobernadores, compuesta por un representante de cada estado miembro (Ministro de Economía o Presidente del Banco Central), que normalmente se reúnen una vez al año, durante la Asamblea anual conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La gestión diaria del Fondo corre a cargo del Directorio Ejecutivo, actualmente compuesto por el Director Gerente, que la preside, y 24 Directores Ejecutivos en representación de los estados miembros. De ellos, cinco son directamente designados por EEUU, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido (los mayores depositantes), y los 19 restantes son elegidos sumando los votos de grupos de países, salvo los casos de Arabia Saudita, China y Rusia que lo hacen individualmente.

El aporte de cada país miembro se mide en cuotas denominadas en Derechos Especiales de Giro (DEG), que es la unidad de cuenta del FMI. El mayor contribuyente es Estados Unidos con una cuota de 37.100 millones de DEG, y con 3,1 millones de DEG,

Palau es el miembro que aporta la menor cuota a la entidad. El importe de la cuota determina la cantidad de votos que tendrá cada país al momento de la toma de decisiones dentro del FMI. A cada miembro le corresponden 250 votos básicos sumándosele un voto adicional por cada 100.000 DEG de cuota. De esta manera los países con las economías más grandes del mundo, integrantes del G-7, superan el 45% del total de los votos decisorios del Fondo, mientras que, por ejemplo, el conjunto de las mayores economías latinoamericanas solo ronda el 6%.

El monto de la cuota determina también el límite de acceso al financiamiento que cada país miembro puede alcanzar. Los Acuerdos de Derecho de Giro y del Servicio Ampliado (dos de las líneas de crédito más usadas) establecen que los países miembros pueden obtener en préstamos hasta el 100% de su cuota anualmente y hasta el 300% en forma acumulada, pero el acceso al crédito puede ser más elevado en circunstancias que el Fondo entienda como excepcionales.

¿Que hacer ante esta estructura desigual que genera un déficit democrático dentro de la institución poniendo en riesgo la viabilidad de su funcionamiento, más allá del respaldo de los países del G-7?

Considerando la necesidad y la importancia de contar con un ámbito internacional donde las naciones puedan exponer sus vicisitudes y del cual poder obtener respuestas efectivas, se debe desechar por completo el planteo extremo de los críticos del FMI que buscan su eliminación, ya sea por considerarlo un instrumento de los poderosos destinado a someter a los indefensos, o por juzgarlo como una interferencia al libre juego del mercado. Por el contrario, por su capacidad de acción, por la cantidad de miembros que lo integran y por la solvencia de sus recursos, tiene aún la potencialidad de jugar un importante rol en el concierto internacional.

Es por esto que se hace necesario dotar al Fondo de un perfil más democrático y republicano abriendo el proceso de toma de decisiones, permitiendo un mayor equilibrio de poder y garantizando una participación efectiva de sus miembros soberanos más allá del peso de sus economías. Para alcanzar la credibilidad y legitimidad que una organización internacional como ella requiere, el Fondo no debe continuar expresando la voluntad de un pequeño grupo de naciones por más grandes que sus economías sean, al contrario, debe abrir su sistema de toma de decisiones. La apertura no solo implica repartir beneficios, sino también, y fundamentalmente, responsabilidades. Lograr una fórmula que garantice un equilibrado y razonable reparto de poder es entonces el desafío.

Por sus objetivos, el FMI requiere de un órgano



ejecutivo que de rápida respuesta a los requerimientos de sus miembros; esta función la cumple el Directorio Ejecutivo. Como vimos, el mismo está compuesto por un Director Gerente y 24 miembros que representan a los distintos países y ejercen su derecho de voto con la sumatoria de los votos (determinados por sus cuotas) de sus representados. Aquí es donde se manifiesta la gran disparidad de poder entre los países.

Para contrarrestar esta disparidad se han propuesto tanto reformas al sistema de cuotas, redistribuyéndolas o recalculándolas (lo que no garantizaría el equilibrio de poder ya que siempre habrá Directores con amplia mayoría de votos), así como reformas al sistema de votación, bajo el criterio de un país, un voto (lo que generaría un obstáculo al momento de buscar consensos para tomar decisiones rápidas). Como alternativa, las autoridades del FMI deberían pensar en implementar modificaciones en el número de votos de cada Director Ejecutivo así como reglamentar la representación geográfica en el Directorio.

El nuevo Directorio Ejecutivo debería integrarse por 24 miembros distribuidos de la siguiente manera: 6 representando al continente americano, 6 a África, 6 más a Europa y otros 6 en representación de Asia y Oceanía. Se debería eliminar la categoría de Directores designados, todos pasarían a ser Directores electos. El mecanismo de elección sería similar al actual, los 6 directores de cada región que consigan el mayor número de votos, en virtud de las cuotas de los miembros, serían los elegidos. Estos 24 directores serían los encargados de designar, por mayoría simple, al nuevo Director Gerente, terminando así con más de

medio siglo de imposiciones de los países industrializados.

Pero el cambio de mayor importancia y trascendencia debe darse en el mecanismo de votación dentro del Directorio Ejecutivo. Cada director ya no ostentará los votos según las cuotas de los países que represente; la alternativa debe ser un director, un voto. Además, debería volverse, como lo era originalmente, al 70 % de los votos para aprobar las decisiones que requieran de una mayoría calificada (actualmente es del 85%) y evitar así que un pequeño grupo de países boicotee cualquier iniciativa. De este modo las cuotas servirían solo para determinar el monto máximo posible de endeudamiento de los miembros y para elegir a los directores que los representarían en el Directorio Ejecutivo.

Con este mecanismo de elección y de votación del Directorio se garantizaría la presencia en él de las economías más desarrolladas tanto como la de países en vías de desarrollo, dándoles un pie de igualdad al momento de tomar decisiones. La reglamentación geográfica busca alcanzar un equilibrio que no quede sujeto a la inestabilidad de los vaivenes de las estadísticas económicas y comerciales. Se intenta así que la búsqueda de consensos sea una necesidad y no un formalismo, que las economías mayores puedan mantener un lugar importante en el Directorio pero sin imponer sus condiciones, y que las economías menores cuenten al fin con voz y voto efectivos.

El concepto de corresponsabilidad entre los miembros del FMI, se hace así definitivamente esencial a la hora de sumar por el cumplimiento de los objetivos fundacionales de la institución ■

CENTRO FENIX



*Psicología - Psiquiatría - Psicoanálisis
Acompañamiento terapéutico - Enfermería
psiquiátrica*

*Consultorios Externos. Tratamientos
Individuales Familiares y Grupales.
Internación domiciliaria*

*Convenio con las mejores comunidades
terapéuticas para internación completa.*

*Directora: Dra. Graciela Santos
(Médica psiquiatra y psicoterapeuta con 26
años de experiencia profesional)*

*Sede central: Planes 1198 Capital
Informes al: 4431-9475 o vía e-mail a:
santosg@fibertel.com.ar*



La caída del granero – Desafíos políticos en Ucrania

Ucrania ha recibido la atención de todo el mundo después de su independencia en 1991. Con una historia de dominación y búsqueda de su autoafirmación, los acontecimientos políticos recientes muestran una dificultad para cambiar muchos tradicionalismos de su sistema. ¿Estará Ucrania preparada para entrar o adentrarse en organismos como la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte? ¿Cuales son los desafíos que el país enfrenta en este inicio de siglo? La herencia soviética se verifica en muchos aspectos de la política nacional, ¿pero estarán los líderes luchando por una verdadera independencia de la misma?

Por Flávio Augusto Lira Nascimento*

Una historia bajo la dominación

Ucrania, durante gran parte de su historia, ha permanecido bajo el yugo de una o más potencias europeas. Al dominio polonés, existente desde el siglo XVI, se añadió la expansión de la Rusia imperial en la segunda mitad del siglo XVIII. A partir de Catarina II (1762-1796), que conquistó para Rusia el sur del actual territorio ucraniano, se inició una tendencia que hasta hoy perdura. A la época de las conquistas zaristas, las elites locales eran cooptadas y asimiladas por las elites rusas, lo que llevaba a un crecimiento de la identificación de la camada dirigente con San Petersburgo.¹

La influencia polonesa, presente de manera más fuerte en el oeste del país, y el dominio austriaco, sobretudo sobre la Galicia ucraniana en el siglo XIX e inicio del siglo XX, contrastaban con la constante rusificación del este del país, agudizada con la industrialización de los años 1880. El hierro en la región de Krivói Rog y el carbono en la bacía del Donetz impelían el fenómeno, además de contribuir para la ligación ferroviaria cada vez mayor de “Nueva Rusia” con su soberano en el este. Con esto, se acentuaban las permutas entre imperio y dominio, que, no siendo ecuanímenes, siempre pendían para el aumento de la influencia rusa.

Las Revoluciones de febrero y octubre de 1917

en Rusia, en lugar de dar alivio a Ucrania (puesto que, inicialmente, todas las naciones del imperio fueran declaradas libres por los revolucionarios de Petrogrado), sumieron el país en guerras civiles, sobretudo oponiendo los partidarios de la autodeterminación ucraniana y los bolcheviques. Los primeros eran notoriamente diferentes de los últimos por tener más consideración por los derechos de las minorías, condición vista como importante en un país multifacético. Sin embargo, la causa nacional era vista como secundaria para los que abogaban la superioridad de la causa principal y la lucha por la diseminación de la esfera de influencia bolchevique.² Después de la división de Ucrania entre Polonia y Rusia por el Tratado de Riga en 1921 (con la condición impuesta por los Aliados de que Ucrania tuviera autonomía política), acuerdos firmados por el país con Rusia en cuestiones militares y económicas en el año anterior iniciaron un creciente control soviético sobre el poder del país, que se consolidó en los años 1920 y perduró hasta el fin de la Unión Soviética, en 1991.

Años de dominación soviética, intermitentes pero fuertes, políticas de rusificación y combate a la cultura nacional han posicionado la situación política ucraniana en un espacio difícil en Europa. Con gran población campesina, el país siempre fue visto por Moscú como potencial reducto insurreccional, porque en él se encuentran profundamente arraigados los valores cristianos ortodoxos, frecuentemente pareados

* Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Estadual Paulista (Unesp), *campus* de Franca, en el estado de San Pablo, Brasil. Organizó, dirigió y fue cofundador de UN-SP Model, modelo de las Naciones Unidas de Unesp, en 2005. Actualmente es estudiante de maestría en Relaciones Internacionales bajo el Programa San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), en el Área de Concentración en Pro-Defensa. Desarrolla una disertación sobre la expansión de la OTAN en Europa Central y Oriental.

¹ Las dos guerras rusas contra Turquía después de la invasión del sudoeste por los tártaros en 1768 han culminado en la paz de Kouchouk-Kainardji con Turquía en 1774. “[Ello] abre los estrechos a los navíos rusos, fornece a Rusia la estepa hasta el Bug, reconoce la independencia de Crimea, que será anexada en 1783.” (Traducción mía) in LAROUSSILHE, Olivier de la, **L’Ukraine. Que sais-je?** Presses Universitaires de France, segunda edición, Paris, 2002, pg. 31.

² “Respeto a la cuestión nacional, Lenin empenó acerca polémica con Rosa Luxemburgo, por haber defendido la idea de una futura revolución rusa comprometida con la autodeterminación de los pueblos, es decir, con el derecho de secesión de las naciones no rusas.” (Traducción mía) in FILHO, Daniel Aarão Reis. **As Revoluções Russas e o Socialismo Soviético**, Editora Unesp, San Pablo, 2003, pg. 53.



al viejo orden zarista. Además, el apodo de “granero de Europa” ha sido crucial para muchos traumas por los cuales el país ha pasado y que, de diversas maneras, han ayudado a constituir su sentimiento nacional.³

Actualmente, el país se divide política y culturalmente entre dos tendencias mayoritariamente conflictivas: la occidentalista (o pro-Organización del Tratado del Atlántico Norte – OTAN – y pro-Unión Europea – UE) y la pro-Moscú. En realidad, es muy complicado considerar la primera como símbolo de la “nueva onda” que atinge jóvenes regímenes en proceso de democratización y la segunda como representante de la vuelta al pasado. La historia ucraniana siempre ha sido caracterizada pendularmente, con Rusia y el mundo eslavo en un lado y Polonia, Alemania y Austria-Hungría en el otro, cada uno con sus órdenes y atractivos para las elites y la intelligentsia ucranianas. La división política que uno verifica hoy, todavía, es un real producto de esa división cultural y geográfica que ha marcado el proceso histórico de Ucrania, y hoy desemboca en gran parte de los problemas internacionales e internos presentados por el país, como los peligrosos flirteos con la OTAN, bajo los ojos atentos de Rusia, y el viejo deseo de adhesión a la Unión europea, ahora en vías de consolidación.⁴

Una tradición política contaminada

Descendente de la falta de popularidad que contaminó la intelectualidad soviética, cada vez más lejana del contacto con el pueblo que otrora formó la base para su consolidación, la elite roja por fin se reforzó en Ucrania. Como ocurre en casos en que supuestos representantes se distancian crecientemente de sus representados, aumenta la alienación de unos por las necesidades de los otros, y el deseo cuasi aristocrático de diferenciación se refuerza, amplificándose la busca por privilegios. Fenómeno

entonces aparente en Rusia, en Ucrania la situación se agravó por la presencia de líderes necesariamente pro-Moscú, lo que formaba una camada política mas alineada a las necesidades rusas que ucranianas.⁵

La disolución de la Unión Soviética en 1991, siguiente a la ruptura de los vínculos oficiales de la elite política de Ucrania con Moscú, no ha sido suficiente para cambiar una cultura ya enraizada de obtención de privilegios. La abertura al libre-mercado inauguró nuevas formas de dar continuidad al proceso, con la corrupción presentando índices alarmantes, lo que es demostrado en el constante descontentamiento de la población con sus gobernantes.⁶

En el área de la defensa, la herencia militar soviética ha dejado un legado problemático, pues viejas técnicas subsisten en un país que lucha por ingresar en el rol de miembros de la OTAN, organización con la cual ya posee un acuerdo estratégico⁷. La economía, en gran parte aún dependiente del comercio con Rusia, se ha diversificado substancialmente, pero hasta los altos niveles de crecimiento económico del país no han compensado la agitación política de la población y de la dividida clase política ucraniana concerniente a variaciones de aparcerías.⁸

El camino hacia la crisis gubernamental

El acto de independencia de 22 de agosto de 1991, por lo cual la Rada Suprema, el Parlamento ucraniano, estableció el país como libre de la Unión Soviética, fue apoyado por más de 90% de los votantes (84% de la población) que, además, eligieron Leonid Kravchuk como el primer presidente de Ucrania.

Ni tanto un *apparatchik* reformado ni un hombre “consonante” a las nuevas causas independentistas de Ucrania, Kravchuk fue importante para que no ocurriera la desintegración del país, pues contenía el tradicionalismo de la vieja guarda (fuera

³ La gran hambruna ucraniana, conocida como Holodomor, ocurrió entre 1932 y 1933, causando la muerte de millones de personas (hay contradicciones numéricas). Eso fue resultado de la extensa utilización del país como provisor agrícola, a las expensas de la propia población. Un documento oficial de la República Socialista Soviética de Ucrania muestra las resoluciones del Consejo de Comisarios Populares, con la lista que incluye la prohibición de permutas entre hacendados. Véase **Grain Problem - Addendum to the minutes of Politburo [meeting] No. 93** en <http://www.loc.gov/exhibits/archives/k2grain.html>.

⁴ Ucrania es miembro de la Política de Vecindad Europea (European Neighbourhood Policy), área destinada a aquellos que desean un día se tornar parte de la UE.

⁵ Jrushchov, que pasó la impresión de ser ucraniano durante mucho tiempo, por ser líder del Partido Comunista de Ucrania, jugaba con la confusión. El nació en Rusia, pero se creó en Ucrania, y los hechos eran escondidos por su “resolución operaria”. Véase *The Ukrainian Weekly*, September 17, 1960, No. 179, Vol. LXVII, disponible en <http://www.ukrweekly.com/Archive/1960/1796010.shtml> (en inglés).

⁶ Los problemas económicos y fiscales fueron el resultado inmediato de la liberalización. “Como resultado, Ucrania cayó en una crisis económica con todas sus consecuencias negativas: una disminución en la producción, desequilibrio económico, decadencia en el padrón de vida, inflación e hiperinflación, un decaimiento en la productividad del trabajo, etc.” (Traducción mía) in KALMAN, Alexander G. **Organized Economic Crime and Corruption in Ukraine**. Academia Nacional de Derecho Yaroslav Mudry en Ucrania. Disponible en <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/international/programs/OrganizedEconomicCrime.PDF>.

⁷ Ucrania ha demostrado su interés en el crecimiento de los lazos de seguridad, en especial en las regiones norte, oeste y central, con menos influencia rusa. El Plano de Acción Ucrania-OTAN ha sido publicado en 2002. Véase el documento oficial de la Alianza en <http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122a.htm> (en inglés).

⁸ En los dos primeros meses de 2007, el PIB del país ha crecido 8,6%, pero la mayoría de los países de la Comunidad de Estados Independientes han presentado números mayores.



propagandista del Partido Comunista) y la apelación a la “nueva era”. La herencia industrial soviética, con todo, no era suficiente para la competencia con productos manufacturados oriundos del extranjero que inundaban el país, lo que tornó desesperante la situación económica.⁹



Ex- Presidente Leonid Kravchuk

En julio de 1994, Leonid Kuchma fue electo presidente de Ucrania. El punto primordial de su gobierno, la estabilización económica con la instauración de la hryvnia, la nueva moneda del país, en 1996, y una nueva Constitución, adoptada en el mismo año, no hicieron retroceder las acusaciones de colaboración con las viejas oligarquías y de concentración de poder.

La actual configuración política tuvo inicio, sin embargo, en 2004, después del fin de los dos mandatos

de Kuchma. Viktor Yanukovich (entonces primer ministro) tuvo su victoria proclamada en las disputas presidenciales, hecho fuertemente contestado por la oposición del país y por observadores internacionales. Las acusaciones de fraude llevaron al candidato opositor Viktor Yushchenko a liderar la Revolución Naranja, de carácter pacífico, que lo instaló en el poder, poniendo Yanukovich en la oposición.¹⁰ En seguida, Yanukovich sería nombrado primer ministro por la coalición resultante de las elecciones de 2006 para la Rada.

Un país con un presidente perteneciente a una línea y un primer ministro ubicado en la dirección opuesta. Tal escenario ya configuraría un considerable constreñimiento a una gobernabilidad efectiva en regímenes presidencialistas o parlamentaristas. Después de 2006, con todo, la situación se ha agravado, pues una reforma en la Constitución busca transformar Ucrania en una república parlamentaria-presidencialista mixta. Esto significa una división del poder decisorio entre el presidente y el primer ministro. En un probable intento de mostrar a Europa y al mundo que prosigue con la implantación de reformas contrarias a la acumulación de poder en una sola mano, se ha inaugurado una crisis de gobernabilidad.

Las acusaciones del presidente Yushchenko de que hay un complot opositor para disminuir su poder contrastan con los argumentos de Yanukovich de que el presidente quiere evitar las reformas constitucionales, garantizando así la concentración de poder en sus manos. La crisis se ha agravado con la disolución de la Rada por Yushchenko en marzo de 2007. A pesar de protestos de la oposición (aunque la población haya demostrada cierto apoyo a la medida del presidente), la Corte Constitucional del país encerró el caso sin parecer alguno.¹¹

Contradicciones personalistas

El reciente acuerdo entre Yushchenko y Yanukovich para la celebración de nuevas elecciones parlamentarias en septiembre de 2007 no encubre una tendencia personalista y tendiente a la concentración

⁹ “La actividad cayó a 50% del nivel de 1990, la inflación ultrapasó 10.000% en 1993, el déficit de las finanzas públicas quedó incontrolable (déficit presupuestario de 50% del PNB en 1994).” (Traducción mía) in LAROUSSILHE, op. cit.

¹⁰ “Sábado por la tarde, después de seis días de protestos continuos y pacíficos, el estado y su candidato fue forzado a retroceder. En una votación no-vinculante, el Parlamento declaró los resultados de la elección inválidos y recomendó una segunda vuelta (...).” (Traducción mía) in QUINN-JUDGE, Paul y ZARAKHOVICH, Yuri. **The Orange Revolution**, Time, 28 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,901041206-832153,00.html>.

¹¹ Véase el decreto oficial de presidente Yushchenko (en inglés) en http://www.minjust.gov.ua/files/THE_DEGREE_OF_THE_PRESIDENT_OF_UKRAINE.rtf.



de poder en Kiev. Los líderes ucranianos han mostrado las más diversas estrategias políticas para la consolidación de su poder, lo que resulta en ir contra las propias propuestas presentadas por ellos. Viktor Yushchenko mantiene como plataforma la aproximación con el Occidente, lo que incluye la instauración de reformas correspondientes a la institucionalidad exigida por la OTAN y por la Unión Europea. Yanukovich, más cauteloso y menos osado a diferenciar, mantiene fuertes lazos con Moscú, en un momento en que Rusia amplía sus divergencias con europeos y norte-americanos.¹²



Viktor Yushchenko y Viktor Yanukovich

Sin embargo, ambos se contradicen sea en la forma de construir las bases para el pluralismo en su país – Yushchenko – sea en la primacía por el clamor popular basado en la legalidad oportunista para que se establezca su autoridad – Yanukovich. El último, después de fraguar las elecciones de 2004, hoy utiliza el argumento del respeto a la carta Constitucional y sus recientes cambios – división del poder entre presidente y primer ministro – para que su coalición y el propio conquisten terreno político. Yushchenko, por otro lado, después de tomar la decisión unilateral de disolver la Rada en 2007 peca al utilizar el argumento de que hay una coalición opositora (que le impediría de gobernar) para justificar una medida antidemocrática de su parte. Las reformas políticas necesarias a la adhesión del país a la Unión Europea ciertamente no prevén la concentración de poder como se ha visto en este año, objeto que fue combatido durante décadas por la oposición ucraniana durante el período de dominio soviético y en su historia reciente. Es posible que otra crisis se avecine con las elecciones de

septiembre, pues el escenario político de Ucrania no es claro, y los últimos eventos han demostrado la fragilidad institucional de la Corte Constitucional del país.

La busca de una identidad política y cultural

Como gran parte de Europa Central y Oriental, Ucrania ha sido vista y analizada en función de otros Estados mayores, sean ellos Rusia, durante mucho tiempo abogada del pan-eslavismo, Polonia, en el apogeo en su unión con Lituania en el siglo XVI, o la Alemania nazista, invasora y causante de traumas nacionales. Este costumbre reposa en ciertas prácticas que tienden a permitir que los principales actores en el área de los procesos decisivos de mayor impacto obliteren las dinámicas internas de cada Estado y sus vínculos con el status internacional (y viceversa), verdaderas causantes de las relaciones internacionales.

En Ucrania, la busca por una autonomía política es concomitante con su busca por una identidad nacional. El afán del inicio de los años 1990, siguiente a la independencia, no ha escamoteado las divisiones del país, que se confunde socialmente. La visión de tales diferencias como constituyentes de un diferencial positivo para la acepción de Ucrania como un Estado realmente nuevo camina por fases aún no definidas, pues los recovecos conducen a tendencias oligárquicas que han sido parte del país desde muy temprano.

Las sombras de un período de distanciamiento, que resultó en un alejamiento entre representantes y representados, llevó a un tipo de relación similar a la de soberano y súbdito, presente en la era zarista, presente en la época soviética, y que muchas heridas han dejado en las tradiciones políticas del país. La renovación y el fortalecimiento institucional de Ucrania, eligiendo su población los caminos que le interesaren, deben aún pasar por un proceso de diálogo en el cual los diversos constituyentes de la sociedad podrán expresar sus impresiones y aspiraciones, contribuyendo, por fin, para las ligaciones y el respeto necesario en una nación que desee ser verdaderamente representativa y democrática ■

¹²El malestar entre Rusia y EE.UU./República Checa/Polonia en el episodio del sistema antimisiles es un ejemplo. Rusia se ve cada vez más amenazada por la expansión de la OTAN al este.

Perfiles

Latinoamericanos

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

30

Julio-Diciembre
2007

CUMPLIMOS 15 AÑOS

A R T Í C U L O S

La temprana recepción de Max Weber en la sociología argentina (1930-1950)

ALEJANDRO BLANCO

Características y contribuciones de las organizaciones civiles del VIH-SIDA en la ciudad de México

ALBERTO HERNÁNDEZ BAQUEIRO

Las redes sociales y la importancia de la mediación política en el comercio en vía pública

DIANA ALEJANDRA SILVA LONDOÑO

Difusión transnacional de identidades juveniles en la expansión de las maras centroamericanas

ALBERTO MARTÍN ÁLVAREZ, ANA FERNÁNDEZ ZUBIETA
Y KARLA VILLARREAL SOTELO

Democracia y transparencia en la aprobación presupuestaria mexicana

LAURA SOUR

V A R I A

Chávez. El mito de la comunidad total

NELLY ARENAS

Cuba: escenario demográfico de un país en vías de desarrollo con decrecimiento poblacional

HUMBERTO GONZÁLEZ GALBÁN
DIEGO ENRIQUE GONZÁLEZ GALBÁN

R E S EÑA

The Anthropology of the State. A Reader
de Aradhana Sharma y Akhil Gupta
POR PAULA MUSSETTA

*La política desde la justicia. Cortes
supremas, gobierno y democracia en
Argentina y México*
de Karina Ansolabehere
POR RODOLFO VÁZQUEZ



FLACSO
MÉXICO

Informes y ventas:

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México
Coordinación de Fomento Editorial
Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna, C. P. 14200, México, D. F.
Tels. (5255) 3000 0200 y 3000 0208. Fax 3000 0284
publicaciones@flacso.edu.mx

www.flacso.edu.mx

Después de la Hegemonía¹

Por Robert O. Keohane

Es una fuente de satisfacción para cualquier autor que su libro sea aún leído y citado después de veinte años. Para un autor de un libro sobre política internacional contemporánea, en estos tiempos de rápidos cambios, una longevidad tal es también fuente de asombro. Desde la publicación de *After Hegemony* la Unión Soviética ha colapsado. Los Estados Unidos han mantenido su ventaja económica sobre otras democracias industrializadas y han escalado a una posición de dominio militar sin paralelos. El terrorismo ha remplazado al miedo a una guerra nuclear interestatal como principal amenaza a la seguridad del pueblo norteamericano.

“Después de la Hegemonía”. El título de mi libro parece bastante inadecuado a la realidad contemporánea. La relación entre los estados capitalistas más importantes ha sido remarcablemente cooperativa entre 1945 y 1984, hecho atribuido por muchos teóricos (Gilpin 1975, Krasner 1976) a la hegemonía americana. Sin embargo, la hegemonía en la política económica mundial parecía estar en declinación: de hecho, la parte del PBI mundial correspondiente a Estados Unidos había descendido marcadamente en los 20 años anteriores (AH, cuadro 9.1, p.197). No esperaba una declinación precipitada en el futuro, pero pensé que estábamos ingresando en una etapa post-hegemónica.

La conjunción de lo que llamé cooperación hegemónica y la declinación aparente de la hegemonía enmarcaba el asunto clave de mi libro: “¿Cómo puede llevarse a cabo la cooperación en la política mundial en ausencia de la hegemonía?”. Esta pregunta parecía tener una relevante urgencia política, pues muchas voces afirmaban que la continua decadencia de la hegemonía americana significaría un regreso a una conflictividad mayor, y el colapso de las instituciones internacionales que habían promovido la cooperación.

El marco de mi argumentación pronto se mostró demasiado limitado. Mi amigo y coautor Joseph S. Nye me comentó al ver los borradores de *After Hegemony* que estaba olvidando señalar el análisis de las relaciones militares y de seguridad. Pero me di cuenta de que necesitaba limitar el alcance del argumento para desarrollar y tratar de evaluar (sino realmente probar) una línea de pensamiento coherente.

Entonces resolví incluir un párrafo (pp. 136-137) explicando que incluiría los asuntos de seguridad a un lado. Nye, quien continuaba conectando los asuntos económicos y de seguridad en su trabajo, argumentó tempranamente en 1990 que los Estados Unidos eran más fuertes de lo que la sabiduría popular sugería, que estaba “destinado a liderar” (Nye 1990). El colapso de la Unión Soviética y la revolución tecnológica en asuntos militares se combinaron para hacer a su análisis quizá más correcto de lo que había esperado.

Además, a pesar de que desde 1984 el crecimiento ha sido mucho más rápido en China, India y otros países en acelerado desarrollo desde 1984 que en Estados Unidos, Europa y Japón, ambos rivales entonces, han crecido más lentamente (Banco Mundial, 2004). Para el cambio de milenio los Estados Unidos han alcanzado una preponderancia en capacidad militar sin paralelos en la historia moderna, y ha ampliado su ventaja económica sobre otros estados industriales avanzados (Wohlforth 2002: 105). Como resultado no hemos podido probar si las instituciones durarán “después de la hegemonía”. En realidad, el asunto relevante hoy en día es si las instituciones podrán sobrevivir al grado extremo de unipolaridad que ha emergido, particularmente después de que el 9/11 introdujo cambios radicales en la política exterior americana.

El Argumento Teórico

¿Entonces por qué no esta “Después de la Hegemonía” simplemente acumulando polvo en estantes de bibliotecas, ignorada cuando no ridiculizada por sus errores? Desde mi punto de vista la razón es que el argumento teórico central está mayormente desafectado de este marco anacrónico. La segunda parte del libro conceptualiza a la cooperación, no como armonía, sino como un intenso proceso político de ajuste mutuo en una situación de discordia actual o potencial (52). Conuerdo con Kenneth N. Walt en que “en la anarquía no hay armonía automática” (Waltz 1959: 182), pero continué preguntándome cómo es posible la cooperación bajo estas condiciones.

Mi respuesta se construye deliberada y explícitamente sobre el realismo, particularmente el

¹ El presente trabajo es la traducción del prefacio de un libro previamente publicado: Keohane, R. *After Hegemony*, Princeton University Press, Princeton, 2005.



neorrealismo de Waltz, y la teoría de la elección racional. Los estados no cooperan normalmente por altruismo o empatía con la situación de otros, ni por la búsqueda de alcanzar lo que conciben como “intereses internacionales”. Ellos buscan riqueza y seguridad para su propio pueblo, y buscan al poder como medio para este fin. Las unidades de acción (estados) y las motivaciones atribuidas a los estados en *After Hegemony* resultarán familiares a un lector de Hans J. Morgenthau (1948) o Arnold Wolfers (1962). Como digo en el capítulo primero, “debemos ir más allá del Realismo, no descartarlo” (16).

Sobre esta base realista, sin embargo, construyo un edificio institucionalista. La clave de mi argumento es la “teoría funcional de los regímenes internacionales”, que aparece en el capítulo sexto y fue prefigurada dos años antes en mi artículo “la exigencia a los regímenes internacionales” (Keohane 1982/83). De acuerdo a mi argumento, los estados construyen regímenes internacionales para promover cooperación mutuamente beneficiosa. El régimen de comercio internacional del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) es una institución a la que usualmente hago alusión; de hecho, puede argumentarse que mi teoría generaliza la experiencia del GATT. Los regímenes internacionales (conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión) reducen los costos de intercambio para los estados, alivian los problemas de información asimétrica y limitan el grado de incertidumbre que los miembros del régimen enfrentan al evaluar las políticas de los otros. Como otras instituciones políticas, son explicables en términos de interés propio y producen un impacto en las políticas de los estados alterando los costos y beneficios de varias alternativas. No predominan sobre el propio interés, pero afectan los cálculos de dicho interés.

Un argumento crucial, que prefigura argumentos posteriores en el tratamiento de la política internacional desde la teoría de los juegos, es que la información es una variable. No es sólo que la política internacional sea incierta; la institucionalización puede proveer información, aumentar la credibilidad y generar puntos focales reduciendo así la incertidumbre.

A mi parecer, los argumentos centrales de *After Hegemony* se han mantenido. En efecto, algunas de mis críticas más severas parecen haber aceptado elementos sustanciales del mismo.

Joseph Grieco declara sobre el final de *Cooperation Among Nations* (1990) que la teoría realista sostiene que “las instituciones internacionales importan a los estados cuando intentan cooperar” (233-234). Lloyd Gruber (2000) escribe que “en vez de intentar destruir el edificio neoliberal, los realistas están ahora construyendo activamente sobre él” (29).

La historia de los 90’ sustentaba la teoría de la cooperación y las instituciones desarrolladas en *After Hegemony*. Los realistas imaginaron que el fin de la Guerra Fría llevaría a una declinación o al colapso de las instituciones internacionales, a las que veían como reflejo del conflicto entre superpotencias en lugar de mecanismos por los cuales los estados podrían alcanzar una cooperación mutuamente benéfica en asuntos funcionalmente definidos (Mearsheimer 1990, 1994-95). Pero durante los 90’ la Unión Europea expandió y fortaleció sus instituciones, la OTAN acrecentó tanto su número de miembros como su rango de actividades, y la Organización Mundial del Comercio (OMC) amplió sus tareas y fue dotada de nuevos poderes para resolver disputas. Algunos observadores temieron que las instituciones internacionales hubieran sido cooptadas por una versión renovada de la hegemonía americana. Pero por lo general, a muchos de nosotros nos pareció que la cooperación podía sostenerse por la expectativa de beneficio mutuo, más allá de las rivalidades entre superpotencias.

Desde el 9/11, hemos entrado en una nueva era, caracterizada por el vigoroso ejercicio del poder político y militar sin precedentes de los Estados Unidos. El predominio militar norteamericano alentó a la administración Bush a persuadirse de que la necesidad de aliados había disminuido radicalmente. El presidente Bush decidió invadir Irak, en parte con el ambicioso objetivo de instituir la gobernancia democrática en el Medio Oriente. Teniendo en cuenta los cambios radicales en la política americana, no es sorprendente que los aliados americanos en Europa y Asia hayan pensado en constreñir las acciones de los Estados Unidos. Los conflictos de intereses entre los Estados Unidos y sus aliados, se han incrementado.

No queda totalmente claro si tales conflictos de intereses son inherentes a la estructura de la política internacional contemporánea. Desde luego en 1984 no anticipé un crecimiento definido en los conflictos de intereses geopolíticos que aparecerían entre los Estados Unidos y otros grandes países capitalistas. Por el contrario esperaba una demanda creciente de cooperación. Por más de una década y media, ese pronóstico pareció ser correcto. Mi punto de vista es que el giro tomado por los Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001, fue incitado no solamente por las exigencias de una lucha contra el terrorismo, sino también por las orientaciones ideológicas de las personas en puestos de poder del gobierno de los Estados Unidos. Si las elecciones del 2000 hubiesen resultado diferentes, es muy difícil imaginar que los Estados Unidos hubiesen atacado Irak sin la autorización de las Naciones Unidas ni el apoyo de sus tradicionales aliados europeos.

Nada en *After Hegemony* pudo haber permitido



anticipar el grado de conflicto que existe hoy entre los Estados Unidos y sus aliados europeos. Pero el argumento del libro sí pudo llevar a pensar que los Estados Unidos no podrían obtener satisfactoriamente sus objetivos políticos a través del poder militar mientras despreciasen a la Naciones Unidas. El hecho de que el unilateralismo americano falló en Irak, y que incluso la provocativa administración Bush tuvo que volver a las Naciones Unidas, sugiere, no la irrelevancia de las instituciones internacionales, sino su continua significancia.

El argumento de *After Hegemony*, que la cooperación puede realizarse sin hegemonía, también implica que la cooperación internacional no requiere necesariamente de la participación americana. Los continuos esfuerzos de la Unión Europea por asegurar la ratificación del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático, y la creación de la Corte Penal Internacional sin la membresía de los Estados Unidos, indican que las nuevas instituciones globales pueden existir sin los Estados Unidos. La posibilidad de cooperación global sin los Estados Unidos aparece en un momento de diferencias crecientes entre los valores de Europa (y por extensión otras democracias industrializadas) y los norteamericanos. Uno puede pensar en asuntos como la regulación estatal de la economía, la provisión de subsidios, la pena de muerte y el respeto por el derecho internacional. Por lo tanto la sustancia de las reglas creadas será diferente en las nuevas instituciones creadas sin los Estados Unidos, de lo que sería con los EUA totalmente involucrados.

Principales deficiencias

Sólo un pensador muy rígido o un tonto podría dejar de cambiar su punto de vista en algunos puntos importantes después del curso de veinte años. Además, una de las alegrías de escribir un trabajo que atrae la atención, es que pensadores más jóvenes encuentran contradicciones o anomalías o incluso identifican debilidades en el argumento. Déjenme discutir algunas de las debilidades que creo han sido identificadas.

La debilidad más obvia fue deliberada: La discusión teórica de *After Hegemony* trata a los estados como unidades, sin tener en cuenta variaciones en la política doméstica ni en las ideas prevalecientes dentro de ellos. Los informes históricos de la política hegemónica americana en los capítulos octavo y noveno, están repletos de referencias a la importancia de las políticas domésticas; pero las políticas domésticas no juegan ningún rol en mi teoría. La razón de la inconsistencia fue simple: No supe como incorporar una teoría sofisticada de la política doméstica en mi análisis de una forma parsimoniosa y convincente. Como resultado a *After Hegemony* falta

una teoría de cómo las políticas domésticas y las instituciones internacionales se conectan. Algunos esfuerzos se han hecho para rectificar esta omisión. Desde que algunos académicos han hecho importantes contribuciones a esta línea de trabajo, no estoy seguro de mencionar nombres; pero debería tenerse en cuenta que los esfuerzos de Helen Milner para unir las políticas domésticas e internacionales han sido particularmente notables e influyentes (Milner 1997, 1998).

Mi inhabilidad para incorporar las políticas domésticas a mi argumento, nos ayuda a comprender por qué *After Hegemony* provee pocas pistas para comprender a la administración Bush. Los líderes americanos actuaron sobre la base de una información errada e insuficiente, y de acuerdo con prejuicios contra las mismas instituciones internacionales cuyas funciones yo aclaro ¿Cómo podíamos esperar entonces que los Estados Unidos se comportaran como lo anticipa un modelo que asume medidas amplias de racionalidad y una considerable sofisticación sobre como funciona la política internacional?

After Hegemony ha sido probablemente más severamente criticada por no enfatizar el asunto de la distribución de ganancias en la cooperación institucionalizada. *After Hegemony* adopta lo que Alexander Wendt (1999) llamó más tarde “Cultura Lockean” de la anarquía, en la cual los actores no son ni enemigos ni amigos, sino rivales. Todos ellos buscan su beneficio sin particular animosidad o empatía hacia los otros. En este contexto, mi argumento recalca lo que podría ser llamado “ganancias por eficiencia” de la cooperación. Reconocí que los asuntos distribucionales son importantes en la política mundial, pero no enfatice esos asuntos, y mi teoría no da cuenta de cómo los beneficios de los acuerdos serán distribuidos (Krasner 1991).

A fines de los 80’ y principio de los 90’ un activo debate se sucedió sobre los asuntos distribucionales relacionados con la cooperación internacional (Grieco 1988, Keohane 1993). Desde mi punto de vista ese debate concluyó con un reconocimiento de que los asuntos distribucionales merecen más atención de la que les había dado, pero que solo pueden ser entendidos en un marco de negociación (Powell 1993: 228; Powell 1999: 73). Bajo algunas condiciones los asuntos distribucionales pueden tener importantes efectos en la cooperación, aunque no vuelven esa cooperación imposible en el mundo real.

Los asuntos distribucionales son sin duda más complejos de lo que el argumento en *After Hegemony* indica. Enfatice correctamente que los acuerdos en política internacional deben ser autocumplimentados. Por lo tanto, los actores cumplirán con tales acuerdos sólo si se benefician tanto con el acuerdo como con el



punto de reversión (lo que podrían alcanzar sin el acuerdo). Lo que no pude apreciar suficientemente fueron las implicaciones del hecho de que estados o coaliciones de estados pueden ser capaces, a través de un acuerdo internacional, de cambiar el *status quo*, y por lo tanto reducir el valor del punto de reversión para otros estados. Estos últimos enfrentarían entonces una decisión poco agradable: o aceptar un acuerdo que es peor que el *status quo* previo, o permanecer independientes de cualquier compromiso en condiciones que también son peores que el *status quo* previo (Gruber 2000).

Esta crítica tiene implicancias para nuestras evaluaciones éticas de los regímenes internacionales: deberíamos ser aún más escépticos de lo que fui en 1984. Advertí que los regímenes internacionales no necesariamente incrementarían el bienestar, pues los estados podían ser excluidos y los regímenes dirigidos en contra de estos. Critiqué al FMI, al GATT y otras instituciones internacionales por reflejar las ideologías e intereses de los estados poderosos y ricos, y por lo tanto no alcanzando los mínimos estándares de una ética cosmopolita (256). Sin embargo, mantuve la esperanza en que esas instituciones no empeorarían la situación de los países pobres en comparación con la situación en la que estarían si tales instituciones no existieran. Pero las negociaciones de la OMC sobre la propiedad intelectual proveen una ilustración específica del problema que Gruber remarcó. El solo emprendimiento de las negociaciones requería a los estados acordar con todas las prescripciones de la Ronda de Uruguay si deseaban beneficiarse de alguna de ellas. Esas prescripciones pueden empeorar la situación de los países pobres, en especial si las negociaciones son complejas y están pobremente dotados de personal en relación con sus más ricos negociadores.

Cuestiones sin Resolver y Directivas para la Investigación

After Hegemony declara que las instituciones internacionales tienen impactos significativos en importantes resultados de la política internacional. El problema teórico fundamental aquí, el cual no está reconocido en el libro, es el de la endogeneidad. Las instituciones se explican, en mi teoría, por el poder del interés (uno podría agregar las ideas o cosmovisiones de los participantes y la naturaleza de sus regímenes políticos domésticos). Son factores endógenos. ¿Qué sucede entonces con el impacto de las instituciones? “Mientras la teoría de los orígenes y funciones institucionales es aceptada, el poder explicativo independiente de las instituciones desaparece” (Keohane and Martin 2003: 98).

Sin embargo, resulta que por tres razones no desaparece realmente. La existencia de múltiples equilibrios en los resultados de teoría de juegos, significa que no hay sólo un resultado institucional dictado por el poder y el interés si estos se combinan con factores ideacionales o de política doméstica. Por lo tanto, las características de las instituciones pueden afectar la naturaleza del equilibrio que resulta (aunque las instituciones no especifiquen un equilibrio diferente al del poder y el interés. En segundo lugar, las organizaciones persisten a lo largo del tiempo, produciendo efectos aún después de que las condiciones en que fueron creadas hayan cambiado. Por último, la *agency theory* demuestra como los agentes (como las instituciones internacionales) pueden producir efectos aún bajo restricciones (muchas veces muy amplias) impuestas por los principales. Los argumentos teóricos no sugieren, sino implican, que las instituciones deben ser epifenomenales (Keohane and Martin 2003)

Cada una de estas tres razones para el impacto institucional sugiere una deficiencia en el análisis de *After Hegemony* y algunas directivas para próximas investigaciones.

Primero, el ejercicio de múltiples equilibrios en teoría de juegos implica que *After Hegemony* quede bastante corto en explicar la cooperación y la discordia. Provee de un marco para el análisis de estos fenómenos, pero no una teoría pasible de ser testeada. Una teoría tal requeriría la especificación de hipótesis condicionales con implicaciones claramente observables y estrategias para la medición y la valoración empírica, que habilitaría a los académicos para testear la hipótesis. Las Ciencias Sociales no han alcanzado aún el punto en el que una teoría tal, sobre un fenómeno tan complejo y multifacético como lo es la cooperación en la política internacional, pueda ser esquematizado y testeado.

Aún siendo menos ambiciosos, *After Hegemony* no presta suficiente atención a las organizaciones y sus dinámicas (Barnett and Finnemore 1998). El marco de mi libro (útil hasta donde llega pero incompleto) fue diseñado para comprender cómo los estados interactúan para crear regímenes internacionales, conceptualizados como estructuras institucionalizadas de reglas. Las características organizacionales de los regímenes son ampliamente dejadas de lado. Por lo tanto, este marco es menos útil para analizar el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional que para analizar el GATT o la OMC.

Tercero, a *After Hegemony* falta una teoría de la delegación. Ironicamente, mi teoría funcionalista, focalizada en la interacción entre los estados, dio



demasiado crédito al mismo paradigma anárquico del realismo que buscaba criticar. Estaba al tanto en 1984 de que el problema de los contratos incompletos y la información asimétrica era fundamental en algunos estudios que cité de académicos como Akerlof, Coase y Williamson. Sin embargo, para asegurar la credibilidad y reducir la incertidumbre, los contratos incompletos requieren interpretaciones autoritarias, que en derecho internacional suponen delegaciones, normalmente hacia cortes (Goldstein et al. 2001). Dentro de organizaciones complejas, la interpretación de las reglas y su implementación efectiva requieren delegación. Pero la delegación a otros agentes implica potenciales cambios en el poder y problemas de control. La *Agency theory* fue usada recientemente generando expectativas positivas para explorar estas implicaciones en lo que respecta a las organizaciones internacionales (Nelson and Tierney 2003).

Otra importante directiva para la investigación abarca los asuntos de cumplimentación. En *After Hegemony* confié en la reputación como una motivación para la cumplimentación de los compromisos internacionales (105-106). De hecho, mi proyecto de investigación siguiente fue un intento de demostrar la importancia de la reputación para la cumplimentación. La investigación, sin embargo, tiene una manera interesante de revelar lo inesperado, y lo que encontré resultó no coincidir con mis expectativas. Examinando la cumplimentación (o falta de ella) de los Estados Unidos con sus compromisos internacionales, encontré más incumplimientos de los esperados (analizando la historia de los Estados Unidos desde 1776 y 1989). Los asuntos de reputación, aunque genuinos, parecieron tener menos impacto en las políticas del que esperaba. Como no he inventado aún una teoría que pueda convincentemente dar cuenta de las grandes variaciones en la cumplimentación, gran parte de esta investigación no ha sido publicada. Pero me ha hecho más sabio y más cauteloso, sobre la reputación y los incentivos para la cumplimentación. Algunos excelentes trabajos recientes sobre este problema (Simmons 2000, Hathaway 2002) sugieren que la reputación es importante para los estados, pero que a la vez los cálculos basados en ella no son una garantía de cumplimentación de los compromisos internacionales.

Conclusión

Cuando *After Hegemony* fue escrito, la expresión “globalización”, no era parte de nuestro léxico. Internet era poco más que una idea de algunos científicos afiliados al Departamento de Defensa. El número de redes transnacionales y no gubernamentales

era probablemente menor en magnitud de lo que es ahora. Los estudiosos no habían identificado aún *issue-advocacy networks* (Keck and Sikkink 1998) o una *global civil society* (Keene 2003) como importantes sujetos para el análisis. Por lo tanto *After Hegemony* parece demasiado estatocéntrico para el siglo XXI. Si un nuevo volumen de “Cooperación y discordia en la política económica mundial” fuese escrito hoy tendría que integrar tres formas de análisis. Como *After Hegemony* tendría que investigar cómo los estados forman regímenes internacionales y cumplen o no con sus reglas. Pero también tendría que tratar cómo las decisiones de estados y organizaciones intergubernamentales son afectadas por las actividades de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las redes transnacionales en las cuales están insertos. Y tendría que ligar el análisis del estado y la acción transnacional en la política doméstica, haciendo uso de la teoría contemporánea e investigaciones en política comparada.

En un contexto autobiográfico, una forma de aclarar este punto sería decir que de escribirse nuevamente hoy, *After Hegemony* debería volver a algunos temas que Nye y yo seguimos en los 70’, en *Transnational Relations and World Politics* (1972) y *Power and Interdependence* (1977). En 1984 no descarté los argumentos que habíamos sustentado la década anterior, pero puse algunas de estas complejidades a un lado para poder desarrollar una conceptualización más clara para entender la cooperación entre estados. Algunos de mis trabajos recientes -como *Power and Governance in a Partially Globalized World* (2002)- pueden ser vistos como el comienzo de un intento por comprender la cooperación en el contexto de la globalización, entendida como la intensificación y la transformación de los patrones de la interdependencia. Pero el futuro de la política económica internacional recae fundamentalmente en modelos sofisticados y evidencia tanto cualitativa como cuantitativa sobre las políticas domésticas; áreas que exceden a mi resumen.

Una vez publicado, un libro está abierto a la interpretación de todos los lectores: el autor no tiene un status privilegiado en esta empresa, y su interpretación puede incluso estar parcialmente perjudicada por el interés personal y las trampas de la memoria. Otras reflexiones son por lo menos igualmente valiosas. Mi esperanza es que *After Hegemony* no solo continúe proporcionando combustible para las argumentaciones, sino que también continúe estimulando nuevos pensamientos, y dando ímpetu a más rigurosas investigaciones durante la próxima fase de su vida en los estantes de las bibliotecas ■



INGRESO 2008

Abogacía
Ciencias Empresariales
Comunicación Social
Contador Público
Ingeniería Industrial
Ingeniería en Informática
Lic. en Enfermería
Medicina

Informes: 5921-8031/32 - admisiones@rec.austral.edu.ar
www.austral.edu.ar



UNIVERSIDAD
AUSTRAL



Los impulsos y la no política como constantes de la política exterior argentina hacia África

Por Gladys Lechini*

La política exterior argentina hacia los estados del continente africano muestra una asombrosa continuidad a partir del momento en que estos países accedieron a la vida independiente. A lo largo de estos últimos cuarenta y siete años el Palacio San Martín desarrolló un patrón de relaciones marcado por la dinámica de los impulsos, generando así una relación espasmódica¹.

Factores propios de la inestabilidad política argentina, de la consiguiente orientación de su política exterior, las mudanzas en el sistema internacional y la particular situación de los países africanos actuaron como elementos condicionantes de la baja y errática vinculación externa de Argentina con estos países. Los cambios entre gobiernos civiles y militares contribuyeron a las fluctuaciones de la política exterior argentina y promovieron la política por impulsos. Pero la orientación del régimen no incidió fuertemente en su contenido, predominantemente comercial, salvo durante el gobierno de Alfonsín y el primer impulso con la presidencia de Frondizi, en que se combinaron con objetivos políticos. Los modos en que los diferentes y sucesivos gobiernos diseñaron la política exterior, y la poca y variable relevancia otorgada a las relaciones Sur-Sur, moldearon el bajo perfil de las relaciones argentino-africanas tanto a nivel del discurso como de las acciones.

El escaso interés por África puede explicarse por las vinculaciones verticales con Europa y EE.UU. Argentina tenía una fuerte tradición de relaciones con Gran Bretaña, y luego de la Segunda Guerra Mundial con los países europeos y con EE.UU., variable interviniente en las cuestiones hemisféricas, que condicionaron tanto la concepción eurocéntrica de la política exterior argentina como su relativo aislamiento. El bajo perfil en las relaciones con los estados africanos puede asimismo extenderse a otros vínculos bilaterales, por ejemplo con Japón, China, los estados de Europa Oriental y Central, de Medio Oriente y del Sudeste Asiático. En estos casos también es posible observar ausencia de diseños, desarrollo de acciones rutinarias y marginales, miradas sesgadas y predominio de acciones puntuales en función de intereses específicos.

En ese contexto, la política exterior argentina hacia África fue y es una política “por impulsos”, que

varió de intensidad según los períodos, gobiernos y proyectos de inserción internacional. Los *impulsos* explicitan acciones externas, generalmente discontinuas, que muestran cortos momentos de acercamiento con los estados del continente africano. Estos impulsos están vinculados a una necesidad u oportunidad contingente, directa o indirecta, sustento del acercamiento que, surgiendo de Buenos Aires, tuvo objetivos político-diplomáticos, comerciales o estratégico-militares. Durante los impulsos se abrieron embajadas, se enviaron y recibieron misiones diplomáticas y comerciales y se incrementó el comercio. Sin embargo este conjunto de acciones no generó una masa crítica que promoviera el diseño de estrategias para los estados de África, porque los impulsos respondieron a iniciativas puntuales, que luego se desvanecían.

Por otra parte, esta política espasmódica, refleja un particular proceso decisorio. La baja prioridad de los estados africanos en las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos, llevó a que las decisiones fueran tomadas a nivel del funcionamiento de “rutina” del Palacio San Martín. Generalmente las iniciativas de aproximación bilateral o multilateral (en el marco de los No Alineados y de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios a cargo del área, quienes lograban un espacio de maniobra para promocionar una acción u organizar una misión. Sin embargo, en el marco de una estructura desagregada, no necesariamente actuaron en forma coordinada y menos aún como parte de un diseño organizado sobre la base de elementos racionales y oportunidades a largo plazo.

Otras iniciativas se originaron en las recomendaciones de representantes argentinos en las Naciones Unidas, respondieron a la energía de algunos embajadores argentinos destinados en los países africanos –quienes muchas veces debían luchar contra la inercia de Buenos Aires- o a la presión y el activismo de algún empresario con posibilidades de hacer negocios en África.

Al no figurar los estados africanos en las prioridades externas y aprovechando los vacíos producidos en espacios marginales, se pudieron viabilizar iniciativas de bajo perfil, que no sufrieron un posterior seguimiento, tanto por el sistema de rotación de los funcionarios de la Cancillería, como por la

*Profesora titular de Relaciones Internacionales (UNR), Investigadora del CONICET, Directora de Proyectos del CERIR.

¹ Las opiniones vertidas en este artículo están desarrolladas en mi libro: “Argentina y África en el espejo de Brasil. Política por impulsos o construcción de una política exterior?”, CLACSO, Buenos Aires, 2006



inestabilidad política y económica de los probables socios del otro lado del Atlántico.

Como consecuencia, se observa un cierto “personalismo” en el proceso decisorio, que se fue gestando por la insistencia de funcionarios de diversos niveles. Estas iniciativas pudieron seguir su curso hacia arriba en la pirámide decisoria en la medida en que la acción no fuese “costosa” en términos políticos o económicos. Dentro de esa lógica ocurrió que muchos valiosos informes y recomendaciones de funcionarios acreditados en los estados africanos o en Buenos Aires se perdieron en los vericuetos burocráticos del Palacio San Martín. La intensidad del impulso estuvo condicionada por el contenido-objetivo, el cual, a su vez, determinó su posicionamiento en la pirámide decisoria. Si el contenido del impulso se inscribía en la política del gobierno, se incrementaba la intensidad y la decisión era tomada en los más altos niveles. Si el impulso o interés era menor, la decisión era tomada por el nivel medio de la burocracia.

Como la relación entre intensidad del impulso y niveles decisorios estuvo dada por el lugar que le correspondía al tema en cuestión a nivel del diseño general, la mayoría de las decisiones entraron en la dinámica de la rutina. La excepción más notable fueron la ruptura y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, que se enmarcaron en el diseño general de políticas y por tanto fueron tomadas al más alto nivel. Sin embargo, el objetivo no fue Sudáfrica *per se*, sino su efecto demostración para resaltar la coherencia interna e internacional con la defensa de los derechos humanos y un fuerte compromiso con los no Alineados.

El primer antecedente que mostró el interés por una aproximación al África fue el envío en 1960 del entonces embajador argentino ante las Naciones Unidas, Mario Amadeo, al festejo de las independencias de Zaire y de Somalia. De este modo se comenzó a gestar el *primer impulso africano*, el cual conllevó la elaboración del “Plan de presencia argentina en África”, que aconsejaba ya en 1961 (cuando sólo 27 estados africanos eran independientes) orientar la mirada argentina hacia ese continente. Este plan es fundacional, pues sus objetivos, presentados tan temprano, pueden considerarse subyacentes en casi todos los impulsos de esta relación errática. Estos mismos objetivos inspiraron en 1962 la misión de Juan Llamazares, que por entonces, recorrió ocho países africanos. El *segundo impulso* se produjo en 1965, durante el gobierno de Arturo Illia, cuando el embajador Carlos Alberto Leguizamón presidió otra misión especial al continente africano. En esta década se crearon varias embajadas, en Sudáfrica (en 1960, donde existía una legación desde 1950), Marruecos (1961), Nigeria (1963), Ghana (1963), Argelia (1964), Senegal (1964), Liberia (1964) y Etiopía (1968). Pero fueron intentos aislados hasta que en 1974, durante la presidencia de Perón, se envió una misión comercial a cargo de los consejeros Ramiro Arias y Rodolfo Potente,

el tercer impulso.

Durante el gobierno militar, autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), se produjo el *cuarto impulso*, con varias misiones comerciales que firmaron los primeros acuerdos de cooperación con países del África Negra –con la excepción de Gabón que tenía acuerdos desde 1977– en el marco de una preocupación dominante en la política exterior argentina de la época: el cierre de los mercados tradicionales por las políticas proteccionistas de subsidios de la Comunidad Económica Europea. África fue así percibida como un mercado alternativo.

En 1982, con la crisis de Malvinas, los estados de África, que hasta entonces habían sido considerados marginales en la política exterior argentina, recibieron varias misiones políticas de buena voluntad e invitaciones a los jefes de Estado para visitar Buenos Aires, para conseguir su apoyo en la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando se tratara el asunto Malvinas. Este *quinto impulso* convirtió a los estados africanos en objeto de “uso diplomático”.

Así como la práctica diplomática regular muestra que *votos africanos* y *mercados* aparecen subyacentes a los impulsos, existe otro tema que podría ser considerado una constante hasta la década del ochenta, referido a la república blanca y racista de Sudáfrica. Buenos Aires mantuvo una *política dual* para Sudáfrica y una *política ambigua* para con los países africanos en relación al régimen del *apartheid*. La política dual consistió en mantener un discurso y una acción multilateral condenatorios del *apartheid* y buenas relaciones bilaterales con el gobierno blanco sudafricano. La política ambigua procuraba evitar tomar actitudes radicales con Pretoria por su política racista así como esquivar las demandas africanas de ruptura de todo tipo de relaciones con el gobierno blanco sudafricano -tema siempre presente en sus agendas externas.

La ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno sudafricano, el 22 de mayo de 1986 marcó el fin de las ambigüedades entre los países de la llamada África Negra y Sudáfrica. Constituyó el *sexto impulso*, que apuntaba a consolidarse como política, al desarrollar una serie de acciones que se enmarcaban en un diseño de política exterior donde los No Alineados y el tercer mundo tenían un lugar. Entre los gestos se destacan los viajes argentinos a nivel pre-sidencial y ministerial, tal el de Alfonsín a Argelia en octubre de 1984 -que se constituyó en la primera visita oficial de un jefe de Estado argentino al África- y su asistencia a la cumbre de los No Alineados, en Zimbabwe (Harare, septiembre de 1986)². También se enviaron y se recibieron misiones de cooperación científica y tecnológica y se incrementó la relación comercial. Todo lo cual lleva a afirmar que éste fue el impulso más intenso con objetivos político-diplomáticos y comerciales, elaborándose esta vez un diseño que comenzó a implementarse pero se desvaneció por la falta de continuidad durante la administración que lo sucedió.



Durante la gestión de Menem, a lo largo de los noventa, no hubo estrategias para África: fue el momento más alto de la “política de la no política”. La relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes, o a estados con potencialidades, como Nigeria o Sudáfrica. Así, se mantuvo una vinculación directa entre el perfil político-diplomático y el enfoque pragmático de las relaciones externas, con una balanza comercial favorable a la Argentina y el cierre de embajadas en Etiopía, Costa de Marfil, Gabón, Senegal y Zaire .

Pero a este declive del perfil político en los países del África Ne-gra debe contraponerse un dato no menor: el reestablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, el 8 de agosto de 1991, y la consiguiente reapertura de la embajada argentina. Este *séptimo impulso* se reafirmó con el viaje de Menem a Sudáfrica el 24 de febrero de 1995, que lo se constituyó en el primer mandatario americano en visitar oficialmente la flamante democracia. Una misión comercial multisectorial presidida por el embajador Eduardo Sados en mayo de 1999, a Angola, Mozambique y Costa de Marfil, cerró la gestión.

La profunda crisis política y económica que vivió la Argentina a principios del nuevo siglo llevó a descuidar tanto el diseño como la implementación de la política exterior, que en el mejor de los casos fue reactiva. En ese contexto, no puede esperarse más que la continuación, casi inercial, de las prioridades externas de los gobiernos anteriores, manteniendo el bajo perfil que los estados del continente africano detentaron en los noventa. Continuando con el enfoque pragmático-comercialista, los contactos fueron con aquellos países con los cuales existía ya una relación comercial relevante o muy promisorio, como puede demostrarse en la relación con los estados del norte de África o en el caso de Sudáfrica, donde la balanza comercial es altamente favorable a la Argentina.

El dato nuevo lo constituye el avance conjunto en las relaciones de Argentina y Brasil con los estados del área, pudiendo hablarse ahora de un “impulso multilateral” . Por ejemplo, con respecto a la relación con Sudáfrica, además de las visitas mutuas y del incremento del comercio se pueden señalar los avances lentos en la negociación para la firma del preacuerdo entre el MERCOSUR y Sudáfrica, en el 2000, en Florianópolis, con la presencia de Mbeki y la firma, el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil,

de un acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU1, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento.

En el año 2004 la agenda externa del MERCOSUR mostró un gran activismo en sus relaciones con países y/o subregiones de igual desarrollo relativo y un retroceso en las relaciones con los países del norte. Además de la firma de Acuerdos de Preferencias Fijas con la SACU se resalta el comienzo de las conversaciones comerciales con Egipto y Marruecos con el mismo propósito, que llevaron a la firma de acuerdos preliminares

Para el comercio MERCOSUR- Egipto el 7 de julio de 2004 y MERCOSUR-Marruecos, el 26 de noviembre del mismo año.

Fue también en este período y con gran responsabilidad de Brasil, que se gestó y realizó la Cumbre América del Sur - Países Árabes (ASPA), en Brasilia, los días 10 y 11 de mayo de 2005, para fomentar la cooperación y el intercambio comercial. En esa misma dirección es que se organizó en Abuja, Nigeria, la Cumbre África- América Latina, entre el 29 y 30 de noviembre de 2006.

Cabe también mencionar en este contexto la reunión en Luanda, entre el 18 y el 19 de junio de 2007, de la sexta conferencia ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS), con la participación de los 24 estados miembros: Argentina, Brasil y Uruguay y los 21 de la costa occidental africana, que limitan con el Atlántico Sur. La ZPCAS fue creada en 1986 y tuvo reuniones más o menos regulares hasta 1998. Nueve años después, esta idea fue retomada y luego de varios encuentros preparatorios, Argentina entregó la presidencia a Angola en Luanda.

Este impulso multilateral presenta también una cara bilateral, cuyas aristas más relevantes fueron este año la visita a Sudáfrica del Canciller argentino Jorge Taiana en febrero y el anuncio del vicedcanciller Roberto García Moritán en junio, de la decisión de promover las relaciones con África

Teniendo en cuenta la relevancia creciente del continente africano en este nuevo escenario internacional, tal como lo muestran los acercamientos de China y el regreso de Estados Unidos y los países europeos al juego africano, es de esperar que alguna vez los impulsos se transformen en políticas coherentes y duraderas ■

² Caputo fue el primer canciller que realizó un viaje por África Subsahariana en 1988, del 8 al 23 de abril, en el marco del cual visitó Angola, Costa de Marfil, Ghana, Gabón y Cabo Verde. El canciller otorgó relevancia política a los países africanos tanto en las instancias bilaterales como en las multilaterales. Visitó Argelia (diciembre de 1984) y Marruecos (1985), y estuvo en Angola en 1985, en la reunión preparatoria de la cumbre de los No Alineados, y en Harare (1986).

Asimismo habló en nombre del Grupo de los Ocho en Addis Abeba, en el aniversario de la creación de la Organización para la Unidad Africana (OUA), el 25 de mayo de 1988, frente a todos los representantes del continente africano. Si bien estos dos últimos viajes estuvieron muy relacionados con su candidatura a la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, no dejaron de ser sustancialmente positivos en el ámbito del mejoramiento de las relaciones argentino-africanas.

³La Unión Aduanera del África Austral está integrada por Sudáfrica, Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana



ÁGORA INTERNACIONAL

ahora puedes recibir

la revista Agora Internacional
sin moverte de casa

por solo \$30 al año

Suscribite ahora mismo

escribinos a

agorainternacional@anu-ar.org



Asociación para las Naciones Unidas
de la República Argentina





Asociación para las
Naciones Unidas
de la República Argentina

Para más información

www.anu-ar.org

info@anu-ar.org

Tel: 46.32.79.54



Porque estamos adelantados, pensamos al mundo como en un principio.

Nuestro trabajo diario se consolida en un servicio que evoluciona hacia un mundo sin distancias. Porque el esfuerzo de quienes forman parte de Ultramodal se traduce en eficiencia y esa eficiencia en soluciones integradas para que sus negocios se integren en un mundo globalizado.

25 de Mayo 555, Piso 17 - C1002ABK
Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4310-2364 - Fax: (54-11) 4103-0224
E.mail: ultramodal@ultramodal.com.ar
www.ultramodal.com.ar



Ultramodal
Logistics

ISSN 1850-2040



9 771850 204009 00004