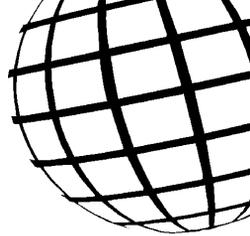


La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU en la política exterior norteamericana y su influencia en América Latina.



Mariano Guida*

I.- Hegemonía norteamericana. Nuevo orden-nuevas instituciones

La introducción al análisis de la política exterior norteamericana vinculada con la incorporación de las Potencias Regionales¹, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, nos exige indagar cuales han sido las líneas directrices de la política de los Estados Unidos en la post Guerra Fría, y su consonancia con el establecimiento de una determinada relación hegemon-periferia.

Previo a la caída de la U.R.R.S, Estados Unidos mantenía con América Latina una relación de vértice, de dirección, que impedía o dificultaba las relaciones periféricas fuera de los bloques².

Con el fin de la Unión Soviética, la visión del mundo por parte de los Estados Unidos debía adecuarse, y así fue percibido por las diversas

Con el fin de la Unión Soviética, la visión del mundo por parte de los Estados Unidos debía adecuarse, y así fue percibido por las diversas fuerzas políticas y sectores académicos, quienes esbozaron la trayectoria de la nueva política estratégico-militar.



* Alumno de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP.

1 Estados Unidos ha dado muestra de apoyo a la candidatura de Brasil, Japón y la India (los tres son miembros del G 4). En lo concerniente a la postulación de Alemania, también integrante del G4, la atribución al silencio norteamericano se encuentra relacionado con el enfrentamiento político-diplomático producido como consecuencia de la Guerra en Irak.

2 Vale rescatar que la misma política de vértice fue también adoptada por la U.R.S.S y estaba sobre todo centrada en los aspectos "cruciales" de la Guerra Fría como fue el ideológico. En otros aspectos, no obstante, existió una cierta permisividad: Ejemplo: Las relación comercial entre Argentina y la Unión Soviética. Como lo demuestra Dallanegra Pedraza, la relación de vértice ha sido históricamente impuesta por las potencias imperiales. España durante la etapa virreinal pretendía que los países americanos sólo tuvieran contacto entre sí a través de la "Reina Madre". En la temática referida a la seguridad hemisférica lo Estados Unidos actuaron de la misma manera durante la Guerra Fría, por ej: la adopción de relaciones diplomáticas con China comunista por la mayoría de los países latinoamericanos recién después de la "Carta de China" jugada por Nixon-Kissinger, nunca antes. Luis Dallanegra Pedraza, El Orden mundial del Siglo XXI, Ed. De la Universidad de Buenos Aires.1998

fuerzas políticas y sectores académicos, quienes esbozaron la trayectoria de la nueva política estratégico-militar.

La Guerra del Golfo de 1991 fue la oportunidad para comenzar a rediseñar el poderío norteamericano, se pasaba del esquema "bipolar" a una "hegemonía de liderazgo" con un primer objetivo claro: Establecer un "*Nuevo Orden Mundial*" sobre la base de la expansión de la democracia y el libre mercado hacia las zonas inaccesibles como consecuencia del conflicto Este-Oeste

Adelantando las prioridades de la política de seguridad de los Estados Unidos, Richard Cheney, Secretario de Defensa de Bush padre, sostuvo: "*La Guerra del Golfo es la precursora del tipo de conflictos que nos exponemos a encontrarnos con más frecuencia en la nueva era: conflictos regionales que nos enfrentarán a enemigos bien armados y dotados a la vez de armas convencionales sofisticadas y de cargas de químicas y nucleares*"³.

Imperaba en la administración de George Bush (padre), la visión de que las amenazas a la seguridad nacional provenían de los denominados "Estados Hostiles", caracterizados por tener una fuerte proyección regional, ser laxos y permisivos en el otorgamiento de libertades para la comisión e instigación de actos terroristas, y estar dispuestos a brindar apoyo material, económico y humano a quienes tuvieran como objetivo atacar intereses sensibles de la Casa Blanca.

La Guerra del Golfo fue encarada dentro de un ideario que pretendía la búsqueda de nuevas "fuentes de legitimación", halladas en la decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, quien actuó como un verdadero apéndice de la voluntad norteamericana de reconstituir la dimensión del poder⁴.

La Administración Clinton continuó con la estrategia militar de hacer frente a las amenazas provenientes de países "parias" o "villanos", para lo cual debía mantener una estructura militar capaz de enfrentar en forma simultánea "*dos grandes conflictos regionales*"⁵.

Tanto en las consideraciones de Perry, Secretario de Defensa durante la Administración Clinton, como de Anthony Lake, asesor

3 Declaración ante la comisión de asuntos exteriores de la Cámara de los Representantes, Washington, 19 de marzo de 1991.

4 Remiro Brotons señala que el Consejo de Seguridad, por medio de la resolución 678, adoptada en noviembre de 1990, realizó una delegación a favor de los estados de la coalición al permitir a estos: 1) el control del uso de la fuerza armada en el campo de operaciones; 2) la decisión sobre cuando debía cesar, esto es, en que momento se consideraba restablecida la paz. El autor español añade que acciones de este tipo resquebrajan el espíritu de la acción colectiva para desempeñarse por la senda del unilateralismo ante la falta de control del Consejo de Seguridad sobre los aspectos macro (juicio sobre el cumplimiento del objetivo fijado por N.U) y micro (conducción del operativo armado) del ejercicio de la fuerza; lo que llevó a exclamar al Secretario General que la del Golfo fue una guerra "legal", pero no una guerra de las N.U

5 US Department of Defense. "Bototn-Up Review: Force Structure Excerpts", Washington, 1 de Septiembre de 1993.

en materia de Seguridad Nacional del citado gobierno, podemos observar de que manera el afianzamiento de la hegemonía norteamericana influyó en la percepción de las políticas a adoptar.

Perry, en su informe anual presentado al Congreso el 4 de marzo de 1996, sostenía: *“Nuestra tarea de construcción de alianzas y coaliciones se ha complejizado en ausencia de una amenaza global”*, asimismo ratificaba que la tarea primordial era *“construir nuevas coaliciones y nuevos partnerships”*⁶.

Por su parte, Anthony Lake, en su discurso pronunciado en la Universidad George Washington el 6 de marzo de 1996, resaltaba la existencia de factores peligrosos, uno por uno eliminables, pero *“juntos con capacidad de producir un caos terrible”*⁷. Como señala Joxé el trabajo de la superpotencia no consistía en anular los peligros sino en impedir que entren en fase o en coalición.

En el discurso de Lake se destacan cinco puntos:

- 1) El campo enemigo a desactivar eran los Estados bribones, mafiosos y terroristas mediante acciones concertadas de coaliciones o alianzas específicas;
- 2) “Nuestro papel particular en el mundo es defender, ampliar y reforzar a la comunidad de las naciones democráticas”;
- 3) El desarrollo de las Guerras Justas, criticando las acciones de Vietnam y el Líbano como parte del discurso oficial;
- 4) Si se proyecta la fuerza, nunca hay que permanecer demasiado tiempo sobre el terreno sino partir en un plazo fijo, de otro modo se deslegitima al gobierno que se deja en el lugar;
- 5) Creer que se pueden reconstruir países es una aventura peligrosa, hay que crear las condiciones de la responsabilidad de la paz, y dejar que los actores locales garanticen la continuidad. De lo expuesto podemos extraer dos conclusiones fundamentales:

- 1) El concepto de mantenimiento de un orden en equilibrio, aún cuando ello implique no cumplimentar los objetivos de la política exterior, pero permita neutralizar las amenazas;
- 2) El concepto de globalidad como cualidad de las amenazas y de los intereses nacionales.

La política exterior de Clinton, pese a ser construida desde una posición de superpotencia y considerando a los Estados Unidos como centro, al actuar dentro del esquema político “anti-rogue states”, como lo recuerda Jorge Osella⁸ (ver página siguiente), no ha querido pagar los costos que implica actuar de manera aislada.

⁶ Para poder llegar a una mejor comprensión de la posición esbozada por Perry, recomiendo la lectura de “El imperio del caos: Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la posguerra fría” de Alain Joxé en su capítulo 6, donde se analizan las diferencias que existen entre un aliado y un partnership, de acuerdo a los objetivos del Orden Mundial de la post-Guerra Fría.

⁷ Joxé, Alain, *El imperio del caos: Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la posguerra fría*. Bs.As.:Fondo de Cultura Económica. 2003

El citado diplomático argentino resalta la política de involucrar a diferentes actores regionales en la resolución de problemáticas cercanas a sus fronteras. Son ejemplos a resaltar las “consultas” a Nigeria para que se involucrara en la solución de los conflictos en Liberia, Sierra Leona; en América Latina podemos citar lo relativo al conflicto de Haití que implicó la participación de varios países americanos; y la pretensión de formar un frente unido en Kosovo ⁹.

Esta política, no obstante, fue criticada por los sectores conservadores, quienes sostenían que por contrario a una política “antiparia”, los Estados Unidos debían concentrar sus esfuerzos en evitar el ascenso de cualquier competidor mundial. La intención era considerar en proyección futura a China y Rusia como amenazas tangibles, fundándose en la dependencia norteamericana de gas, petróleo y materias primas, más la creciente e intimidante expansión de las áreas de influencias de los citados países hacia el Mar Caspio y el Mar de la China, respectivamente.

La política de Clinton traería entonces el debilitamiento de la nación, en virtud de la baja en los gastos de seguridad, la falta de desarrollo de proyectos militares y renovación tecnológica.

Dentro de esta corriente podemos mencionar el informe publicado por el Instituto de Estudios de la Seguridad Nacional (INSS) quien destacaba que aunque el riesgo de un conflicto mundial había desaparecido *“Estados Unidos no debe juzgar inverosímil cualquier desafío que venga de una gran potencia....lo bastante fuerte como para pretender medirse con Estados Unidos en un teatro de operaciones próximo a su territorio”*¹⁰.

El 6 de febrero de 1997 la Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado escuchó una declaración significativa de la nueva corriente, la del General Patrick Huges, director de la Agencia de Información de la Defensa (DIA). Respecto a China sostuvo: *“..es una de las escasas potencias que dispone del potencial necesario –político, económico y militar- que le permitiría convertirse de aquí a diez o veinte años en una amenaza regional significativa para los intereses norteamericanos.”* En la más pesimista de las hipótesis, *“podrá estimar Estados Unidos que representa para ella una amenaza militar directa”*.

A ello el General Hughes añadió: *“Al igual que China, Rusia dispone del potencial necesario que le permitiría convertirse de aquí a veinte años en una enorme potencia regional para los intereses norteamericanos”*¹¹

8 Osella, Jorge, “Legado del Presidente Clinton 1993-2001. Un análisis de su Política Exterior”. Revista I.R.I N°20 Año

10. Diciembre-Mayo 2001

9 Idem.-

10 Institute for National Security Studies, National Defense University, “ Strategic Assesment”, Washington, D.C., 1997, pág. 233

Con respecto a la política energética y el consecuente posicionamiento de Rusia hacia el Mar Caspio, Caspar Weinberger, antiguo Secretario de Defensa del presidente Reagan, subrayó que la expansión de la OTAN hacia Europa Central, en nada afectaba el objetivo de Rusia relativo a obtener una victoria estratégica sobre el dominio de los recursos energéticos de la región. En definitiva, si ello no se impedía, la expansión de la OTAN carecería de sentido y beneficiaría a su destinatario¹².

El contexto en el que se producía el debate distaba del actual, y ponía en evidencia que cierto tipo de tensiones y amenazas poseían un grado de relajación diferente.

Vale recordar que hacia finales de los 90' Corea del Norte no significaba un peligro potencial, al contrario, su imagen televisiva pasó de ser una amenaza a un pobre país desbastado que debía ser ayudado, previo desmantelamiento de su potencial nuclear. Irán, había elegido un presidente moderado como Khatami, quien distaba de un discurso agresivo. Irak había perdido el control de sus provincias kurdas del norte del país y su armamento era de antaño, además el control aéreo prevenía toda posible expansión iraquí, dejando sin posibilidad de movimiento a las tropas de Sadamm Hussein.

Pero fue a partir del 11 de Septiembre del 2001 que las percepciones cambiaron, *"se produjo un golpe de inseguridad que afectará la forma en que se maneja e interpreta la violencia organizada, en la que se garantiza y ejercita la democracia, en la que se construyen las imágenes del otro y en la que se concretan y afirman las relaciones entre países"*¹³.

La política "Antiparia" o "Rogue States" es expuesta por el Gobierno norteamericano como primordial; las amenazas eran, ya sin dudas, los "Estados Bandidos": Afganistán, hasta ayer aliado, se convierte en una cueva de terroristas que debía ser exterminada; Irak posee armas de destrucción masiva y ampara redes extremistas islámicas; Irán y Corea del Norte continúan con sus planes nucleares, extremándose en el primer caso las facciones políticas; Siria presta apoyo a los grupos extremistas en el Líbano y solventa sus actividades en el resto del mundo; Libia, Cuba y Venezuela también son puestas bajo la lupa como posibles focos de conflictos o disparadores de inestabilidades regionales.

La política contra los "rogue states" deviene entonces, y en su proyección futura, con el fin de legitimar la hegemonía y las

11 General Patrick Hughes, "A DIA Global Security Assessment", Defense Issues, 6 de febrero de 1997. Texto accesible en internet: www.defenselink.mil.com fecha de 2 de septiembre de 1997.

12 Caspar Weinberg y Peter Schweizer, "Rusia Oil Grab", The New York Times, 9 de mayo de 1997.

13 Tolkatlian, Juan Gabriel. Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Nestor Kirchner. Grupo Editorial Norma.2004

medidas de seguridad, un punto central en la acción del Pentágono.

La administración Bush *“designa como “enemigo global” una forma de violencia: el terrorismo, lo que no permite ninguna estrategia política y militar preventiva, tan solo militar punitiva”*¹⁴.

De la estrategia de Clinton denominada “engagement plus engagement” pasamos a una estrategia de primacía que supone que la seguridad de los Estados Unidos no está suficientemente

Las campañas militares de Irak y Afganistán le han hecho ver al Gobierno de George W. Bush que la desaparición de un verdadero competidor, no implica creer que la superpotencia anula el resto, sea países o instituciones, introduciendo alteraciones en las reglas del derecho internacional y remarcando la jerarquía existente en los hechos



protegidos en un esquema multilateral y por lo tanto, sólo la capacidad de acción unilateral puede asegurar una protección efectiva¹⁵. En lugar de las alianzas clásicas, se opta por las coaliciones *ad hoc*, la llamada

Doctrina Rumsfeld: *“that doctrine proclaims that the mission determines the coalition, and not the other way around”*¹⁶.

Las campañas militares de Irak y Afganistán le han hecho ver al Gobierno de George W. Bush que la desaparición de un verdadero competidor, no implica creer que la superpotencia anula el resto, sea países o instituciones, introduciendo alteraciones en las reglas del derecho internacional y remarcando la jerarquía existente en los hechos.

La unilateralidad norteamericana ha resultado ser demasiado costosa en los aspectos económicos, políticos, presupuestarios y expone un cetrino futuro para la política energética y las posibilidades de mantener una hegemonía técnico-militar con la continuidad de tales estrategias.

Años antes de que se reafirmara la “política antiparia” y ya este fuera de toda discusión, Richard Haas, en su obra “The Reluctant Sheriff”, planteaba que la hegemonía por si solo no se puede alcanzar y es por demás muy costosa, desde todo punto de vista. Los Estados Unidos, debían entonces asegurarse el apoyo de sus socios (o hacerlos si no los hay) para actuar contra los Estados-parias.

14 Joxé, Alain , El imperio del caos: las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la posguerra fría. Bs.As.:Fondo de Cultura Económica. 2003

15 Tolkatlian, Juan Gabriel. Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Nestor Kirchner. Grupo Editorial Norma.2004

16 Joffe, Josef: “On Hubs, Spokes and Public Goods”, en The National Interest, N°69. 2004

Hoy es en la búsqueda de esta asociación que los Estados Unidos, aprovechando el marco institucional de la ONU, pretende consolidar lazos de importancia geo-política y militar con potencias regionales, aún cuando en la agenda bilateral mantenga puntos notables de divergencias.

No obstante, pese el recurso a las Naciones Unidas, la política norteamericana estaría dirigiéndose de un “unilateralismo” no hacia una “multilateralidad”, sino por el contrario, hacia un nuevo “unilateralismo”, no aislacionista, que reconoce la existencia de una interdependencia. En las palabras de Joseph Nye, no se deja de considerar el “poder duro” que tiene a Estados Unidos como determinante, pero se admite la materialidad de condicionantes que imponen límites a su acción, y requieren nuevas formas de asociación y fuentes que brinden la construcción de una imagen de lo “justo”.

Brent Scowcroft y Arnold Kanter, dos antiguos miembros eminentes de la Administración de George Bush (padre), previendo el derrotero de la hegemonía norteamericana, sostenían que por contrario a un aislamiento, los Estados Unidos debían reconocer un cierto grado de interdependencia con el resto del mundo, que reflejara *“el hecho de no estar dispuestos a seguir la pesada tarea de ejercer el liderazgo internacional, y de inclinarse no sólo a compartir la carga sino a desembarazarse de ella. Para simplificar, el nuevo unilateralismo sobreentiende una concepción de política exterior por la que desde ahora Estados Unidos se ocupará del mundo cuando deba, pero únicamente a su manera, según su calendario y con sus propias condiciones”*.¹⁷

En consecuencia, consideraban que una política contraria al Consejo de Seguridad implicaba debilitar un precioso instrumento de la política exterior e impedía el ejercicio de un liderazgo institucional que

permitiera obtener de las Naciones Unidas las acciones que Estados Unidos necesitaba

Desde el campo académico resulta interesante analizar las visiones de la doctrina realista, magníficamente ilustradas por Oteyza¹⁸, quien en el análisis de las obras de Waltz y Mearsheimer, extrae

No obstante, pese el recurso a las Naciones Unidas, la política norteamericana estaría dirigiéndose de un “unilateralismo” no hacia una “multilateralidad”, sino por el contrario, hacia un nuevo “unilateralismo”, no aislacionista, que reconoce la existencia de una interdependencia



17 International Herald Tribune, 4-5 de febrero de 1995.

18 Palacio de Oteyza, Vicente. “La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?”, Revista Cidob d’Afers Internacionals, 64.pag.5

la conclusión de que la unipolaridad debía ser aprovechada para construir una estructura de relaciones uni-multipolares.

De acuerdo con ello, en lugar de afianzar un sistema basado en la jerarquía, anulando el resto con la imposición de un poder imperial, debía tomarse en consideración que los recursos materiales no eran ilimitados y la percepción negativa de los aliados iba en franco aumento.

En consecuencia, era necesario pasar de un sistema de imposición a otro de liderazgo hegemónico.

Samuel Huntington remarca que el hecho de que haya una superpotencia no debe hacernos creer que el mundo sea unipolar. Se debe reconocer entonces que hay un sistema híbrido, uni-multipolar formado por la super-potencia y varias potencias regionales: *“La solución de los problemas internacionales requiere la actuación de la única superpotencia pero siempre en combinación con otros Estados”*¹⁹ .

Huntington observa que un primer paso hacia un posible sistema “multilateral” puede ser el cambio de la política de seguridad, depositando en las potencias regionales la responsabilidad de neutralizar las amenazas.

Esta “retirada” permitiría trazar lazos de cooperación en lo concerniente a la Seguridad y el Terrorismo, manteniendo el control de las áreas estratégicas por medio de las potencias regionales, quienes estarían encargadas de “administrar” las posibles amenazas y vulnerabilidades que designe el Hegemón.

De este modo, nos encontraríamos con una política que se dirige a establecer un nuevo marco “civilizatorio”, un “universalismo moral”, que vira desde el continuo desgaste norteamericano, producido por el permanente estado de guerra, hacia el aprovechamiento de los “Estados Pivots” para el mantenimiento del pretendido orden internacional, por medio de un sistema basado en la prevención y el mantenimiento del equilibrio.

Influencia de la reforma en la autonomía periférica. Caso particular: América Latina

En este apartado trataremos de demostrar cómo la incorporación de las denominadas potencias regionales afectará significativamente el desarrollo de políticas autónomas comunes, las relaciones intra-periféricas, la identificación de redes de dependencia y la concertación. Instrumentos necesarios para lograr objetivos funcionales en un proceso autonómico.

De ello resulta, que con la designación de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad, los posibles avistamientos

19 Samuel Huntington, “The Lonely Superpower”, Foreign Affairs, 78:2

de una política autónoma latinoamericana se verían en franca decadencia.

Para analizar la autonomía y su significado, debemos indagar la evolución del concepto y las posibles divergencias que sobre el mismo se han planteado.

La percepción de la autonomía latinoamericana, debido a la nueva configuración del sistema mundial post Guerra Fría, con la creciente importancia de la lógica transnacional y la conciencia de la interdependencia, ya no implica confrontar o medir fuerzas por oposición al Hegemón.

La autonomía dejó de ser sinónimo de autosuficiencia, aislamiento y retórica de la confrontación, para pasar a ser consonante con la cooperación, la consolidación de regímenes internacionales e identidades por conjunción más que por oposición.

El logro de la "autonomía relacional", entendida ésta como la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones por voluntad propia, con otros y con el fin de controlar los procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras, debe formar parte de un objetivo común de las políticas exteriores latinoamericanas²⁰.

Como precisan Rusell y Tokatlian²¹, *"el nivel de la autonomía de una acción de política exterior en América Latina no debería evaluarse en función de su mayor o su menor oposición a las preferencias de Estados Unidos (.....) no es el alto o bajo nivel de oposición o confrontación lo que caracteriza la autonomía"*.

La nueva percepción del Orden Mundial nos hace ver que el logro de una política autónoma en América Latina consistirá en consolidar las relaciones intra-bloque, fijando metas y procesos propios que permitan desarrollar más poder sobre si mismo, esto es *"La capacidad de establecer metas propias- no las fijadas por otros mediante el adoctrinamiento intensivo- y tratar de alcanzarlas, inmunizarse frente al poder dominante....rehusarse a ser receptor de poder"*²².

El acceso de un país latinoamericano a un escaño permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, en el marco de la política exterior norteamericana esbozada, verticalizará las relaciones mutuas, robusteciendo la condición periférica²³ y volviendo vacuo todo intento de gesta conjunta.

20 Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur", POSTData.

21 Idem

22 Luis Dallanegra Pedraza, El Orden mundial del Siglo XXI, Ed. De la Universidad de Buenos Aires.1998

23 Como señala Dallanegra Pedraza la clave de la dominación es la dependencia. Esto significa creer que el centro proporciona a la periferia algo indispensable y que piensa que no podrá obtener en otra parte. De este modo se piensa que son determinantes porque han adoptado y se ha adoptado la cultura del "centro".

Como podemos comprobarlo, la designación de un Estado-procónsul, fragmenta y debilita los intereses comunes. El propósito de elaborar una agenda que permita afrontar las problemáticas conjuntas e influya en el contexto, se verá confrontando con la determinación política del Hegemón que centrará las relaciones con la periferia en la "crucialidad" trazada por el eje de la Seguridad y el Terrorismo. Las temáticas propias pasarían a ocupar un segundo lugar y peor aún, pueden verse inmiscuidas en la creciente securitización de las problemáticas sociales, económicas y ambientales.

El "Estado Pívor" no busca lo relacional, no controla los procesos ni externos ni internos, no fortalece su base de poder, por contrario, es receptor del mismo



Un viejo juego de imponer problemas, de conducir las políticas hacia un vértice que controle el tiempo y decisión de las temáticas sensibles.

En lo concerniente a esta problemática es preciso destacar el análisis

de Joseph Tulchin²⁴, quien en el estudio de la relación Estados Unidos – Latinoamérica post 11-S, encuentra como uno de los puntos centrales de la discusión, la pretensión norteamericana de impregnar toda la agenda de la cooperación hemisférica en términos de su propia agenda relativa al terrorismo.

El proceso de Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, presenta dos grupos de actores bien diferenciados, por un lado: Los "Estados Pívor" (Brasil, India, Alemania, Japón, etc), y por el otro: las "Potencias Continentales Secundarias" (Ej.: Italia, Corea del Sur, Egipto, México, Argentina, Nueva Zelanda).

En lo que concierne al "Estado Pívor", éste se transforma fundamentalmente en un receptor de poder. Aún cuando crea acrecentar poder sobre sí mismo debido a su jerarquización en la relación intra-periférica, no estará sino reafirmando su condición periférica y dependiente del Hegemón.

Pensando que por su nueva "posición" puede presionar a la Superpotencia para obtener resultados positivos en la atención de sus intereses, en puridad, no confronta, no desarrolla más poder sobre sí mismo (una de las percepciones que debe estar presente en toda política autonómica), no genera políticas propias ni equilibrios, sino que busca el "poder remunerativo" del Hegemón para cumplir los objetivos y metas de éste, aún cuando crea cumplir las propias. Lo que conduce a una visión miope de la relación de dependencia.

El "Estado Pívor" no busca lo relacional, no controla los proce-

24 Joseph Tulchin. "América Latina en el sistema internacional", Agenda Internacional, Bs.As., 2:32-43. 2004

sos ni externos ni internos, no fortalece su base de poder, por contrario, es receptor del mismo.

No ejerce ninguna política reactiva hacia el contexto, por antagonismo, en la búsqueda de lo “remunerativo” actúa de manera favorable hacia el contexto, contribuyendo a que el mismo se constituya en determinante.

La potencia regional vive entonces su situación de manera “borgeana”, cree vivir una realidad de la que es dueño y en verdad es el sueño de otro.

La acción más importante que se ha dado en el marco multilateral, por parte de los “Estados Pivots”, aspirantes a obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, ha sido la formación del G4 (integrado por Brasil, Japón, Alemania y la India), de una intensa labor diplomática.

Este grupo ha entablado relaciones tanto con el SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), como así también con la Unión Africana, con la cual pese a ciertas divergencias ha tratado de establecer un acuerdo base para la Reforma.

La propuesta consensuada presentada por Alemania el 6 de julio de 2005 ante la Asamblea General prevé ampliar el Consejo de Seguridad a seis nuevos puestos permanentes: dos para Asia (leáse Japón y la India), dos para África, uno para los estados occidentales (Alemania) y otro para América Latina y el Caribe (Brasil), y a ello se sumarían cuatro nuevos puestos no permanentes (uno para África, otro para Asia, otro para América Latina y el Caribe y otro para Europa Oriental).

Esta pretendida reforma no sólo ha chocado con quienes se oponen por completo a la Reforma, como es el caso de China, Corea del Sur, Argelia, por citar algunos de ellos, sino que además ha planteado ciertas asperezas en la negociación entre el G4 y la Unión Africana.

En primer lugar, en lo interno, el organismo regional africano presenta la problemática de decidir quienes son los destinatarios de las bancas.

En segundo lugar, las pretensiones de la UA poseen ciertas diferencias con las del G4, en lo concerniente al derecho de veto y un segundo puesto no permanente para África (la llamada banca N° 26). Mientras el G4, en una actitud pragmática sostiene que la concesión del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes no se deliberará ni decidirá hasta que se celebre una conferencia de revisión transcurridos quince años de la entrada en vigor de la enmienda de la Carta, por el contrario, la UA ha propuesto (en una actitud propia de una ambición de poder) que a los nuevos miembros permanentes se les debe ceder de inmediato el derecho de veto²⁵ (ver página siguiente).

En lo que concierne al grupo de los países que podemos denominar como: "Potencias Continentales Secundarias" encontraremos tres tipos de políticas posibles:

-La primera es aquella que consiste en brindar apoyo al "Estado elegido" por los Estados Unidos, que en definitiva significa dar su voto positivo a la Reforma del Consejo de Seguridad y a la política exterior norteamericana;

-Otra alternativa puede ser una política dirigida de manera conjunta hacia el "Hegemón" y el "Pivot", siempre actuando tanto en apoyo a la Reforma como a sus contenidos ideológicos basales. En el caso de la política dirigida hacia el Hegemón, el objetivo es la seducción, mostrar la predisposición para cumplir los "mandatos", ser un socio confiable y aceptar el rol que se le pretende atribuir.

Respecto al "Estado Pívor", la política a adoptar es sinónimo de competencia. Promoviendo esencialmente la consolidación de relaciones horizontales intra-bloques²⁶, que permitan el establecimiento de otro polo de poder.

Ante esto no podemos sino avizorar un creciente clima de tensión y desequilibrios regionales, que extremarán las políticas locales. Lo que llevará a experimentar un empeoramiento de las relaciones multilaterales, la conformación de diversos polos de competencia y la erosión de los procesos de integración y cooperación regional;

-La tercera política posible es ejercer una acción contraria en su amplio sentido, no formando parte del juego anti-autonómico del divide e impera, sino trazando líneas que refuercen las relaciones horizontales con el fin de contrarrestar los fundamentos legitimadores de la Reforma.

Teniendo una correcta comprensión del contexto, la Potencia Secundaria Regional no compite por el escaño permanente, sino que ejerce un contra discurso, buscando fuerzas equilibradoras en lo extra e intra-regional, con el propósito de fortalecer las redes formales e informales, tanto gubernamentales como transnacionales, y promoviendo una verdadera democratización de las instituciones internacionales.

En este punto es necesario destacar la propuesta del grupo llamado "Unidos para el consenso", entre los cuales se encuentran Argentina, México, Italia y Pakistán. Esta coalición promueve su propia Reforma del Consejo de Seguridad, proponiendo la creación de diez nuevos puestos rotativos y la posibilidad de que estos

25 Conforme a NOTIMEX en la reunión celebrada en Japón el 26 de Julio del 2005, de 53 Estados que componen la UA, 36 apoyan el proyecto del bloque y el resto el proyecto del G4.

26 Se entiende como "consolidación de relaciones horizontales intra-bloques" a las políticas que tiene por objeto la búsqueda de países "aliados" dentro de un mismo continente, con la pretensión de definir intereses mutuos y hacer pesar esta política común en la relación con el "Estado Pívor".

puedan ser reelegidos luego de finalizar su período de mandato, resaltando la idea de evitar la creación de nuevas categorías de privilegio, contrarias al principio de la igualdad soberana y de la posibilidad de establecer un sistema más democrático de las relaciones internacionales.

En el caso particular de la Argentina desde su participación en el denominado Grupo de Trabajo, creado en 1993 por la Asamblea General (Resolución 48/26) a fin de tratar la problemática de la Reforma del Consejo de Seguridad, se ha mantenido en la línea de la postura esbozada con anterioridad.

Raúl Ricardes²⁷, Embajador-Representante permanente adjunto de la Argentina ante la ONU, sintetiza los argumentos de la delegación argentina ante el Grupo de Trabajo:

- a) Si se tratara de constituir categorías de miembro permanente sin derecho a veto, eligiéndose uno por cada grupo regional, surgiría el interrogante de cuáles serían los criterios objetivos de elegibilidad a establecerse;
- b) Sería necesario incorporar un nuevo criterio de representación en la Carta de las Naciones Unidas ya que ésta no contempla la posibilidad de que un Estado represente a toda una región. Tal como lo prevé el artículo 24 inc.1, los Miembros de las Naciones Unidas reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de todos ellos al desempeñar las funciones que le impone su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional.
- c) Se engendraría un serio problema político por cuanto dentro de una misma región, varios países, por razones de prestigio o interés, considerarían que se hallan en condiciones de ser miembros permanentes sin derecho de veto del Consejo de Seguridad.

La postura adoptada por la Argentina, que se ha mantenido en el tiempo, se completa:

- a) Con la admisión de un aumento prudencial de miembros no permanentes, garantizando la representatividad y equilibrio regional;
- b) Con no admitir la creación de nuevas categorías de miembros, salvo que existiese un amplio consenso general, respetuoso de la igualdad soberana.

Otro tipo actores que no deben ser soslayados del análisis son los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. Se debe mencionar que el más explícito al respecto ha sido China. El "gigante asiático" ha advertido públicamente su decisión de vetar la candidatura de Japón como miembro permanente del Consejo de Seguridad, instándolo, incluso públicamente, a primero buscar un consenso regional²⁸ (ver página siguiente).

27 "La Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". Revista del Instituto de Relaciones Internacionales U.N.L.P., Año 4 N°6. Mayo 1994,

A su vez, a fin de ganar la partida, China ha buscado apoyo en Corea del Sur, quien había protestado enérgicamente contra las inclinaciones militarista del gobierno japonés de Koizumu²⁹, como una suerte de “tercero interesado” en formar parte del “Club de los Privilegiados”.

Aquí encontramos la evidencia de una clara competencia, en la cual lejano esta el objetivo de promover la mejora de la institución para atender la problemática del mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

La negativa de China, no obstante, debe ser entendida a la luz de la proyección política de la Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la cual además de “maquillar” la hegemonía norteamericana a través de la institución y de convertir a ésta en un eslabón de la política “antiparia”, en la cesión de espacios a la emergencia de actores regionales, puede dar comienzo a ganar la “batalla” para evitar el ascenso de competidores mundiales.

Conclusión

La reestructuración del Consejo de Seguridad debe ser analizada desde una visión amplia de la realidad internacional, y bajo el correspondiente análisis de la política exterior norteamericana. No puede ser analizada en el vacío, con fundamentos apolíticos que se sustentan en la búsqueda de la “representación regional” y la “democratización en el proceso de toma de decisiones”.

Por añaduría, la Reforma del Consejo de Seguridad no debe centrarse exclusivamente en la cuestión del incremento del número de sus miembros. Un cambio meramente cuantitativo, que mantiene el “diseño” y respeta el marco trazado de poder, no responde a la realidad actual de la comunidad internacional cuyo grado de conflictividad se ha vuelto más complejo a partir del fin de la bipolaridad. El cambio cuantitativo por importante que sea no aborda por sí mismo los grandes retos y dilemas que tiene ante sí la Organización.

Es un hecho ineludible que los argumentos en torno a la falta de representatividad que padece el Consejo de Seguridad han concentrado la atención de los Estados y de la ONU por más de una década, al punto de pensar que el sistema de seguridad colectiva resultaría automáticamente fortalecido como consecuencia del aumento de número de miembros.

Esta hipótesis que ha invertido el orden de la discusión, y se ha

28 Al respecto sostuvo Wang Guangya, embajador chino en la ONU: “Antes de pensar en formar parte del Consejo de Seguridad, Japón deberá obtener un consenso en su región”. “China altera el orden asiático” *Le Monde Diplomatique*. Año VII. Número 74. Agosto 2005.

29 “Discurso a la nación” del presidente Roh Moo Jun, el 23-3-05

profundizado en la actualidad como consecuencia de la política exterior norteamericana descripta, demuestra como la sociedad internacional no ha podido plantearse como objetivo la realización de cambios sustanciales en el sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, y por el contrario, ha demostrado que las pretensiones de reforma, reveladas en los esfuerzos de ampliaciones meramente cuantitativas, no reflejan sino una lucha por acceder a espacios de poder.

Al hacer una reseña histórica podemos constatar cómo los primeros atisbos reformistas que pretendían una apertura del Organismo, con el objeto de dotarlo de mayor legitimidad y hacerlo más representativo e incluyente, para que un mayor número de países participe, coopere y se inmiscuya en la manutención de la seguridad mundial, se convirtieron en la pretensión de asignar a un número limitado de Estados el privilegio de ocupar un escaño en el Consejo de Seguridad, identificando las problemáticas y los retos de las nuevas amenazas con aspectos de orden cuantitativo.

En el año 1979, a solicitud de Argelia, Argentina, Bhután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka, la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de seguridad y del aumento del número de sus miembros

La reestructuración del Consejo de Seguridad debe ser analizada desde una visión amplia de la realidad internacional, y bajo el correspondiente análisis de la política exterior norteamericana. No puede ser analizada en el vacío, con fundamentos apolíticos que se sustentan en la búsqueda de la “representación regional” y la “democratización en el proceso de toma de decisiones”.



inició el 34° período de sesiones de la Asamblea General.

Este planteo se mantuvo en un aplazamiento político que sólo implicaba la publicación de los informes remitidos por cada Estado al Secretario General.

Los profundos cambios que experimentó la realidad internacional tras el fin de la guerra fría y el fuerte incremento del número de miembros de las Naciones Unidas, sumada a ello la necesidad de un nuevo debate sobre las nuevas vulnerabilidades del sistema de seguridad colectiva, hicieron que cobrara fuerza el debate reformista. Fue de este modo que en la Conferencia de Yakarta del Movimiento de Países No Alineados de 1992 se solicitó expresamente la Reforma del Consejo de Seguridad.

En respuesta a ello, en el año 1993 la Asamblea General estableció mediante la resolución 48/26 un grupo de trabajo con el

propósito de estudiar las diferentes formulaciones relativas a la Reforma del Consejo de Seguridad. El Grupo de Trabajo que viene funcionando desde 1993, si bien ha permitido la concreción de un foro de apertura y discusión, siendo la participación libre y voluntaria, en su faz resolutive ha estado condenado al fracaso desde su propio nacimiento, al imponerse que sus decisiones requieren la unanimidad. De allí que los múltiples esbozos de reforma propuestos y debatidos carezcan de una síntesis que les permitan convertirse en un texto único de futuro debate.

En el año 1997, las propuestas reformistas dejaban de ser las pretensiones genuinas de modificar un esquema de poder y pasaban a ser discutidas como cuestiones centrales la incorporación de nuevos miembros permanentes. El Presidente de la Asamblea General, el Embajador Malayo Razali, presentó al Grupo de Trabajo una propuesta concreta de reforma que entre las principales sugerencias contaba con la creación de cinco nuevos puestos permanentes: dos para países "industrializados" y uno para cada una de las grandes regiones de África, Asia y América Latina, incluido el Caribe. Se preveía además que estas tres regiones recibieran, respectivamente, un puesto no permanente.

No obstante las pretensiones de cambio, el Proyecto de Razali en nada trataba las cuestiones que eran foco de divergencia en el Grupo de trabajo y que habían sido premisas del Movimiento de Países No Alineados en su Declaración de Yakarta de 1992.

Entre los aspectos omitidos podemos encontrar:

- v El derecho de veto de las cinco potencias permanentes del Consejo de Seguridad;
- v Las propuestas relativas al examen periódico de la Asamblea General al Consejo de Seguridad en lo relativo a su estructura y funcionamiento;
- v La modificación de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y la transparencia de su labor;
- v La Participación de los Estados que no son miembros en las sesiones del Consejo de Seguridad;
- v La realización de reuniones informativas organizadas por el Presidente del Consejo de Seguridad para los Estados no miembros; disponibilidad de los proyectos de resolución y de los resúmenes de las sesiones.
- v Reuniones con países que aporten contingentes de paz y otros países contribuyentes a una misión de mantenimiento de paz;

En lo que atañe al Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan propuso la creación de un grupo de políticos y diplomáticos de reconocido prestigio internacional ("Grupo de Alto Nivel") a quien encomendó la tarea de elaborar un informe que analizara las amenazas y desafíos que enfrentaba la seguridad internacional

y formulara en razón de ello las propuestas para emprender las reformas institucionales necesarias a tal fin.

En el año 2004 se presentaron las conclusiones bajo el título: "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". Al igual que el plan de Razali, se centra en la recomendación de ampliar el Consejo de Seguridad y para acentuar la tibieza política de sus deducciones presenta dos modelos alternativos.

El Plan A, similar al Plan Razali, prevé seis nuevos puestos permanentes y tres más no permanentes, todos ellos sin derecho a veto. Modelo que responde al parcial consenso de la UA de obtener dos bancas permanentes y las otras restantes para el G 4.

Según el Plan B no habría nuevos puestos permanentes, pero se crearía un nuevo puesto no permanente, a lo que se sumaría una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años (las membresías no permanentes que existen en la actualidad tienen un mandato no renovable de dos años).

El Secretario General incorporó en su informe del 21 de marzo de 2005 denominado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" los dos modelos propuestos por el "Grupo de Alto Nivel". Dicho informe recomendaba a los Estados miembros de Naciones Unidas adoptar una decisión en la celebración de la Cumbre Mundial de la ONU (14-16 de septiembre de 2005), la cual resultó negativa, no obteniendo ninguno de ambos modelos el consenso necesario.

La Reforma del Consejo de Seguridad ha transitado el camino desde la pretensión de elaborar un marco de apertura e integración, a la creación de un Club de Privilegio, que convierte al Organismo, como lo hemos expuesto, en un apéndice y fuente de legitimación del rediseño de la hegemonía norteamericana.

Es imperioso subrayar que los objetivos de alcanzar una verdadera democratización de las relaciones internacionales y la atención de las nuevas amenazas a la sociedad internacional, requieren el abordaje de las cuestiones esenciales que hacen al Consejo de seguridad.

Lo cuantitativo debe ser reemplazado por una discusión en la cual se planteen cambios sustanciales, por ejemplo:

- v El ajuste de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, en lo que respecta a la transparencia de su accionar, la realización de sesiones públicas, abiertas a la participación de todos los Estados miembros; celebración de consultas plenarias oficiales; recibir y dar curso a las opiniones de los estados no miembros del Consejo de Seguridad, particularmente los que sean afectados por las cuestiones tratadas; realización de consultas con los países afectados por las decisiones del Consejo relativas a terceros estados; elaboración de un trabajo prelimi-

nar anual relativo a las amenazas a la paz y seguridad mundial e informar públicamente el curso de acción del mismo; la profundización del control del Asamblea General, permitir la publicación de resúmenes, resoluciones, estudios; la adopción de modos de decisión por consenso;

- v La implementación del derecho de veto colectivo por contrario al actual derecho a veto individual, requiriendo para producir efectos jurídicos un consenso de votos mínimos. Se puede mencionar también el ejercicio de un control de la Asamblea General de la ONU al veto ejercido en caso de violaciones masivas de los Derechos Humanos, Genocidio, etc, a fin de evitar la posibilidad de inacción del Organismo en caso de violaciones flagrantes a la dignidad humana;
- v Adoptar un criterio democrático en lo que concierne a la ampliación, en el sentido de contemplar un incremento de los miembros no permanentes, de manera que las oportunidades se amplían y no se reduzcan, atendiendo también a que por cuestiones lógicas una composición demasiado numerosa, como la propuesta de 25 miembros, puede afectar la formación del consenso;
- v La necesidad de acrecentar la coordinación con los órganos principales de Naciones Unidas, la Corte Penal Internacional, las agencias especializadas y con diversas organizaciones independientes. Asimismo debe resaltarse que un esquema de incorporación de potencias regionales, como miembros permanentes del Consejo de seguridad, debilitaría de manera ostensible el papel de las Organizaciones Regionales, cuya función para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional debe ser primordial y fomentada por el Consejo de seguridad, debiendo actuar éste último sólo en caso de una acción coercitiva y de manera subsidiaria en la atención de las problemáticas regionales.

Este tipo de reformas son las permiten la apertura de oportunidades y dan vida a un Organismo Internacional, el cual en lugar de convertirse en una fuente de legitimación se transforma en un verdadero observador del respeto y garantía de los derechos del hombre y las naciones.

Para concluir, desde la posición latinoamericana no debemos dejar de reconocer la existencia de una realidad social, cultural y económica que nos obliga a diseñar redes de cooperación tanto gubernamentales como de las sociedades civiles entre si. Nuestras políticas deben estar centradas en el fortalecimiento de la "autonomía relacional" y en la consolidación de instituciones y políticas regionales que atiendan a los condicionamientos estructurales.

Al vincularse las prácticas y objetivos a un centro de interés, de "crucialidad" que incide en las políticas comunes, se corroe e impide la identificación de los factores que nos condicionan a la situación periférica. Generándose en la relación existente entre el Hegemón y la Potencia Regional una afianzamiento de la vinculación de los aspectos militares y estratégicos respecto a las problemáticas económicas, comerciales, sociales y políticas de la región.

Las políticas a ser emprendidas no deben pretender la obtención de ventajas a partir de la situación dependiente, por el contrario, están obligadas a promover una creciente valoración de las posibilidades autonómicas.

Cooperar en la seguridad hemisférica y combatir el terrorismo internacional no deben implicar la alteración de nuestras relaciones intra y extra-periféricas, ni la transformación de estas temáticas en imperativos que condicionen logros en áreas sensibles.

La acción que deben emprender las naciones sudamericanas hacia el Consejo de Seguridad debe ser de permanente construcción, evitando formar parte de la manipulación, tomando conciencia que detrás de lo que implique "cooperación", "compromiso", no hay sino el debate de una política exterior que busca un doble objetivo: afianzar su relaciones regionales y darles un marco institucional, pese a que ello implique ceder en sus pretensiones universalistas, volverse menos wilsoniano y aceptar las limitaciones materiales, como señala Dueck, una hegemonía "On the Cheap", dirigida hacia a la legitimación de las relaciones de poder³⁰.



Bibliografía utilizada:

- Caspar Weinberg y Peter Schweizer, "Rusia Oil Grab", The New York Times, 9 de mayo de 1997.
- Colin Dueck. "Hegemony on the Cheap. Liberal Internationalism from Wilson to Bush". World Policy Journal Volume XX, No 4, Winter 2003/4
- General Patrick Hughes, "A DIA Global Security Assessment", Defense Issues, 6 de febrero de 1997.
- Huntington Samuel, "The Lonely Superpower", Foreign Affairs, 78:2
- Institute for National Security Studies, National Defense University, 1997, Strategic Assessment, Washington, D.C., 1997, pág. 233

³⁰ La institución deviene un ancla de la estratégica hegemónica. Como lo manifiesta Robert Cox las instituciones poseen un estrecho vínculo con la hegemonía. Las relaciones de poder en la estructura institucional permiten al poderoso garantizar su predominio, sin la necesidad de la fuerza y en convergencia hacia la legitimidad

- Joffe, Josef: "On Hubs, Spokes and Public Goods", en *The National Interest*, N°69. 2004
- Joxé, Alain , *El imperio del caos: Las repúblicas frente a la dominación estadounidense en la posguerra fría*. Bs.As.:Fondo de Cultura Económica. 2003
- Osella, Jorge, "Legado del Presidente Clinton 1993-2001. Un análisis de su Política Exterior". *Revista I.R.I N°20 Año 10*. Diciembre-Mayo 2001
- Palacio de Oteyza, Vicente."La imagen imperial del nuevo orden internacional:¿es esto realismo político?", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 64.pag.5
- Pedraza, Luis Dallanegra,"El Orden mundial del Siglo XXI", Ed. De la Universidad de Buenos Aires.1998
- Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur", *POSTData*.
- Tolkatlian, Juan Gabriel. "Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Nestor Kirchner".Grupo Editorial Norma.2004.
- Joseph Tulchin. "América Latina en el sistema internacional", *Agenda Internacional*, Bs.As., 2:32-43. 2004