



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Programa de Posgrado de Estudios Políticos y Sociales

*Una reflexión sobre los cambios en el esquema
institucional de la seguridad mundial. El caso del Consejo
de Seguridad de la ONU*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN
ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A
JÉSSICA CASCANTE PÉREZ

Tutor: Dr. Leonardo Curzio Gutiérrez



CIUDAD UNIVERSITARIA,

FEBRERO 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo se lo dedico a todas aquellas personas importantes en mi vida; algunas distantes físicamente pero siempre presentes, y otras constantes en mi día a día, todas las cuales han contribuido a mi labor académica, a la persecución de mis intereses intelectuales, políticos, culturales y emocionales. Por ello, por su cariño, su paciencia y gracias a su apoyo ha sido posible concretar este trabajo de investigación sobre algunas de las cuestiones en las que creo y me apasionan: la negociación internacional, el multilateralismo y las Naciones Unidas, en tanto espacios de discusión que contribuyen a hacer de este mundo un espacio más justo, más estable, más seguro y menos hostil.

Sin duda esta nueva etapa alcanzada con la conclusión de la maestría no sería posible sin el apoyo de mis padres, pendientes siempre de mi vida y de mis logros profesionales y a veces un tanto nerviosos de mis pasos. Mi agradecimiento y dedicatoria a ellos por estar ahí, por respetar y apoyar mis elecciones de vida y mi trabajo intelectual, aunque no siempre los hayan compartido. A mi madre, especialmente, por su gran amor, su apoyo incondicional, ternura, respeto a mi persona y por su fortaleza y tenacidad en la vida.

A mi hermano Alberto, a Diana y a mi adorada Andrea porque sin su existencia y su convivir mi vida estaría incompleta.

A Marre, mi abuela amada, que marcó mi vida, mis afectos, mis referentes y la manera de ver y disfrutar la vida y a la que sigo evocando siempre.

A mi hermanito Luis Ángel, lo mismo que a Ana, su mamá, por todo su apoyo y cariño.

A Rubén, mi tercer hermano, porque sin su nobleza mi visión del mundo sería menos optimista. Gracias por tu cariño, alegría y apoyo incondicional.

A Ale, mi tía y mi *alter ego*, por su intensidad, su locura, su sencillez, su energía y su optimismo para vivir. Igualmente a mis primos Sergio y Juan Carlos

A Alesssita, mi ahijada adorada, porque la bondad está encarnada en ella.

A Fernando Ruiz Nasta, con quien estoy en deuda por su cariño tierno, entregado e intenso que llegó en la juventud y estará en mi corazón por siempre.

A Jorge Javier porque mucho de lo que hoy soy y que se refleja en este trabajo no existiría sin sus enseñanzas, comentarios, pedagogía, receptividad, apoyo, locura y complejo amor hacia mí.

A David porque nuestro cariño rebasa todos los caminos usuales del afecto, la amistad, la complicidad, el apoyo desmedido, la protección y la paciencia; porque sin él mi vida, este trabajo y mucho de mi mundo no habrían encontrado asidero ni rumbo.

A Raúl Béjar porque apareció en mi vida recordándome la magia de concentrar inteligencia, sabiduría, sensibilidad, afecto, amabilidad, paternidad, amistad, profesionalismo y el amor por la docencia y por la Universidad. A él con especial agradecimiento le dedico este trabajo no sólo por compartir horas de reflexiones sobre su tema, sino por apoyarme en todo momento.

A mis queridas amigas Elena, Cecilia, Donají, Mina y Norma porque son mi referente más sólido de la amistad -en la cercanía y en la distancia-, del respeto a las diferencias y el apoyo permanente.

A Ángeles, mi amiga y compañera de carrera, de viajes, diversiones, pasiones y placeres; por su apoyo y por sus sabias palabras más allá de lo terrenal y lo obvio.

A Heike porque con su fortaleza y su afecto he aprendido a ver las cosas de la vida de otra forma y porque siempre agradezco su sinceridad y fuerza.

A Ricardo Valero por todo lo que es y representa para mi; por todos los espacios y momentos compartidos, por su complicidad y enseñanzas, cariño y apoyo que son para siempre e inolvidables.

A Julio Pérez porque pocas sumas de momentos han sido más diversas, afectuosas, solidarias, divertidas, intensas y correspondidas.

A Gabriel Cué porque en la cercanía y en la distancia su amistad resulta esencial para mi vida.

A Jorge Morales porque me acompañó en las etapas más curiosas y activas en las que descubrimos cosas maravillosas y porque hoy me acompaña con su amistad permanente.

A Aníbal Santiago porque su inteligencia, disciplina y profesionalismo me han inspirado.

A Julián Juárez en agradecimiento a sus enseñanzas profesionales, de tenacidad y disciplina y a su afecto y apoyo sincero y permanente.

A todos y cada uno de los amigos, compañeros de vida, de infancia y colegas que me quieren, me aceptan, me impulsan y me han ayudado a verla con un prisma más variado, lo cual me ha enriquecido enormemente: Karla Cobb, Ricardo Laviada, Karla Barcelata, Aítza Aguilar, Alejandra Damián, Alejandro Solar, Omar Ramírez, Regine Schjetnan, Alejandro Negrín, Memo Puente, Fernando Gonzlález Saiffe, Lupita López, Alfredo Jaimes, Juan Macías, Francesco Pipitone, Ariel Moctezuma, Carla Román, Dora Luz Llanes, Catherine Tremblay, Edwin Arreola, Esther Bautista, Elsa Andrea Saldaña, José Luis Yunes, Gaby De Graeve, Guillermo Jurado, Iliá Castellanos, Iván Carlo Gutiérrez, José Mario Navarrete, Luis Ayala, Khaled Youssef, Willie Rosario, Armando Machorro, Alain Ponce, María Cota, Pablo Rodríguez, Alfonso Sánchez, Jari Kettunen, Roberto Amorós, Rocío Campos, Rómulo Dantas, Mauricio González, Arturo Pérez, Carlos Antaramián, Israel Vicario, Karen Makieze y Sergio Yáñez.

A mi psico, Luis Ruiz, que adelantó su partida y a quién agradezco sus sabios y abiertos consejos, y cuyo apoyo y fortaleza fueron claves para entender y resolver mejor mi vida en momentos difíciles.

A Joaquín por su amor, su gran amor; una bachata de amor.

A Jorge Alberto Molina porque apareció súbitamente y me ha llenado de lecciones de vida, sencillez, tenacidad, superación, sensibilidad y fortaleza. A él por todo el amor con el que ha colmado mi vida en esta nueva etapa.

A Fernando Campos, mi querido amigo de la Facultad, quien me ha visto crecer y pasar de alumna a profe y a quien debo alegrías, miles de favores, detalles y paciencia a mis prisas.

A Lina y Alejandro por todos los años en los que hemos compartido nuestras vidas y por su cariño y honestidad;

A los colegas del CISAN por darme la oportunidad de compartir los espacios de la academia y sus desafíos y, en especial, a mi tutor, Leonardo Curzio, quien con paciencia y libertad guió este trabajo.

A todos ellos mi amor y agradecimiento.

INDICE

Introducción	7
Planteamiento del problema	16
Hipótesis y consideraciones	25
CAPITULO I. Marco teórico-metodológico	32
1. Realismo y Liberalismo: un tipo de coordenadas para pensar la paz, la seguridad y el poder mundial.....	32
a) El Realismo.....	32
b) El Liberalismo.....	36
2. El debate entre Neorealismo y Neoliberalismo (debate <i>neo-neo</i>).....	42
a) El Neorealismo.....	45
b) El Neoliberalismo.....	49
3. Una aproximación a la Teoría de la Elección Racional y al Institucionalismo.....	52
a) Diferencias entre viejos y nuevos institucionalismos.....	57
b) Los supuestos de la elección racional y su crítica.....	64
4. La relevancia de las instituciones.....	69
a) La racionalidad y las instituciones.....	71
b) El cambio institucional.....	73
c) Las instituciones en el sistema internacional.....	74
d) El sistema internacional como institución.....	77
e) Los regímenes internacionales y la teoría institucional.....	78
5. La noción de seguridad colectiva.....	87
6. La formación de preferencias como variable de la política exterior.....	91
7. Más allá del <i>mainstream</i> teórico. Utilidad y límites de estos enfoques.....	92
CAPITULO II. El mundo después de 1945: un acuerdo de paz y el surgimiento de las Naciones Unidas	97
1. La Sociedad de Naciones: el antecedente	97
a) La ONU y el nuevo intento para garantizar la seguridad mundial.....	98
b) La estructura institucional de la ONU.....	99
2. El esquema de seguridad colectiva de la ONU y el veto.....	102

3.	El mundo bipolar y el equilibrio del poder.....	107
	a) El enfrentamiento entre la URSS y los Estados Unidos.....	109
	b) La Guerra Fría y la seguridad internacional: algunos aspectos.....	111
	c) La carrera armamentista, el equilibrio del terror y la disuasión nuclear.....	115
	d) La lucha entre los bloques de poder y la guerra localizada.....	116
	e) Los acuerdos internacionales en materia de desarme y seguridad nuclear.....	117
	f) El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz.....	118
4.	El papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz. El caso de la resolución “Uniting for Peace” de 1950.....	126

CAPÍTULO III. La posguerra fría y los nuevos equilibrios geopolíticos..... 129

1.	Los Estados Unidos y el mundo ¿la potencia solitaria?.....	129
1.1	La formación de preferencias y la política exterior de los EUA.....	131
1.2	Las nuevas estrategias de seguridad y defensa de los EEUU.....	134
	a) El <i>Comando Norte</i>	136
	b) La “Doctrina Preventiva” (<i>Preemptive Doctrine</i>).....	138
2.	Los Estados Unidos frente a la ONU.....	141
2.1	La <i>Fuerza de Tarea para las Naciones Unidas</i>	144
2.2	Las prioridades de los Estados Unidos en la ONU.....	147
2.3	Definiendo la nueva amenaza: los Estados Unidos <i>vis-à-vis</i> un mundo inter-dependientemente inseguro.....	150
3.	El mundo unipolar y sus competidores.....	152
	a) El papel de Europa frente al poderío norteamericano.....	153
	b) Japón y el sudeste asiático.....	157
	c) Rusia y las potencias emergentes: Brasil, India y China (el BRIC).....	159
4.	El nuevo paisaje de la seguridad internacional.....	163
	4.1 La ONU y los desafíos contemporáneos a la seguridad.....	163
	4.2 Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs).....	166

CAPITULO IV. ¿Hacia una reforma del esquema institucional de la seguridad mundial?..... 171

1.	Una mirada sobre el papel de la ONU en el nuevo siglo: logros y desafíos.....	172
1.1	La reforma y sus antecedentes.....	173
1.2	La reforma en materia de paz y seguridad.....	177

a) La acción preventiva y el establecimiento de la paz.....	178
b) El Panel de Expertos sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.....	181
2. La reforma en perspectiva: el progreso de algunas propuestas.....	182
2.1 La <i>Comisión para la Consolidación de la Paz</i>	184
2.2 La Oficina de Ética.....	184
2.3 El Consejo de Derechos Humanos.....	186
2.4 La reforma administrativa.....	188
2.5 En búsqueda del futuro de la ONU en todo el mundo.....	189
2.6 Seguridad y desarrollo: el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	190
3. El proceso de cambio institucional	194
4. La reforma del Consejo de Seguridad. La disputa en la caja negra.....	195
4.1 El Grupo de trabajo de composición Abierta para la reforma del CS.(OEWG).....	195
4.2 Las principales propuestas de reforma de algunos grupos de estados.....	198
a) El Grupo de los 4 (G4).....	198
b) El Grupo Africano.....	198
c) El Movimiento Unidos por el Consenso.....	199
d) La visión del P5 (EUA, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China).....	200
4.3 La posición de México respecto a la reforma del CS.....	201
4.4 Brasil: ¿la indiscutible potencia latinoamericana?.....	203
5. ¿La emergencia de contrapesos? La <i>Organización de Cooperación de Shanghai</i>	205
6. Los Estados Unidos, el mundo y lo que está en juego.....	208
a) El poder estadounidense en el siglo XXI: algunos escenarios.....	208
b) La paradoja del poder norteamericano.....	215
Conclusiones	221
Bibliografía	231

Introducción

El escenario mundial que prevaleció durante los años de la Guerra Fría y que estuvo caracterizado principalmente por el esquema bipolar de confrontación entre el bloque capitalista y el socialista ha sufrido sensibles transformaciones, siendo quizá la más importante la caída del muro de Berlín en 1989 y la disolución formal de la Unión Soviética en 1991, lo cual ha tenido innumerables consecuencias para la política mundial.

Igualmente, los rasgos y coordenadas de la seguridad mundial se han transformado desde el final de la Guerra Fría y -sobre todo- desde los acontecimientos suscitados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (11/S), asociados con ataques terroristas. Empero, las reglas formales de la institución de seguridad colectiva por excelencia, el Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU), no se han modificado formal y sustantivamente, ni en proporción a los cambios que han tenido lugar en el mundo. Pese a ello, este órgano ha evolucionado y demostrado una gran capacidad de adaptación a las nuevas condiciones internacionales mediante el desarrollo de prácticas informales *ad hoc*, aunque su estructura formal se mantiene sin mayores cambios.

En términos institucionales podría decirse que las reglas informales de la política mundial de seguridad colectiva han cambiado sin la correspondiente modificación estructural del andamiaje formal. El CSONU, que fue diseñado como resultado de los intereses y negociaciones entre las potencias triunfadoras de la Segunda Guerra Mundial (China, Rusia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia), desde sus primeros años de existencia enfrentó la creciente hostilidad y competencia entre las *superpotencias* -Estados Unidos y la URSS- y vio limitado y marginado su papel como órgano garante del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, conforme al mandato que le fue otorgado por la Carta de San Francisco de 1945. Ello debido -sobre todo- a que la mayor parte de las controversias sobre la seguridad mundial se abordaron fuera de sus márgenes institucionales a fin de evadir el veto de alguna de las potencias.

Esta situación caracterizó los años de la Guerra Fría (1948-1991) y puede decirse que fue a partir de la “política de distensión” entre las potencias¹ –en los años sesenta- que el CSONU empezó a cobrar un papel más relevante en los asuntos internacionales vinculados con la paz y la seguridad, si bien no fue sino hasta la posguerra fría –en los años noventa- cuando logró cumplir de manera cabal y efectiva su mandato² y ampliar su papel en los asuntos mundiales. Un dato que apoya esta afirmación tiene que ver con el número de vetos que emitió alguno de los cinco miembros permanentes del Consejo durante los años de la Guerra Fría, en comparación con los emitidos de 1989 a la actualidad.³

Otro elemento que confirma los cambios suscitados en la correlación de fuerzas del escenario mundial, tras el final de la Guerra Fría, es el número de resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, relativo a la acción en caso de amenazas a la paz o actos de agresión. En el periodo que va de 1946 a 2002 el 93% de las resoluciones adoptadas en esta materia tuvo lugar tras el final de la Guerra Fría; es decir, a partir de 1990, lo cual revela un mayor protagonismo de este órgano en los asuntos de mantenimiento de la paz y la seguridad, así como una mayor vinculación con otros asuntos como las

¹ Se ha llamado así a la política que impulsaron los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría a fin de relajar las tensiones del enfrentamiento bipolar y garantizar una coexistencia pacífica. Contribuyeron a esta política algunos acontecimientos como la llamada “crisis de los misiles en Cuba” en 1962 lo cual hizo les hizo tomar conciencia del peligro de la posesión y multiplicación de su arsenal nuclear; asimismo, el debilitamiento de la URSS por el conflicto chino-soviético y la necesidad de hacer frente a sucesos como la llamada “Primavera de Praga” en Checoslovaquia en 1968; la creciente consolidación de Europa como potencia y bloque económico y la disidencia francesa en el seno de la OTAN. Esta nueva relación no supuso en absoluto el fin de la carrera armamentística y la competencia pero se crearon nuevos instrumentos, tales como el “teléfono rojo” que estableció una línea directa de comunicación entre los líderes de las dos superpotencias.

² El periodo de 1988 a 1990 se caracterizó por una notable actividad en favor de la distensión, la paz y el arreglo de conflictos. La cooperación se volvió la norma en diversos conflictos como el de Angola, Namibia, Camboya y Centroamérica. Puede afirmarse que en esos años la relación entre las mayores potencias, en el seno del Consejo de Seguridad mejoró. Ejemplo de ello es el discurso que pronunció en 1988 Mijaíl Gorbachov en la Asamblea General de la ONU en el que afirmó que en lo sucesivo la URSS utilizaría al Consejo de Seguridad para dirimir y hacer frente a cualquier conflicto internacional. Ello fue crucial para fortalecer el papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

³ Conforme al Art. 23 de la Carta de San Francisco a China, Rusia, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos se les asignó un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y se determinó que la Asamblea General eligiera a los diez miembros no permanentes restantes. Por su parte, la fracción tercera del artículo 27 de la Carta señala que las decisiones del Consejo sobre otras cuestiones diferentes a las de procedimiento serán adoptadas por el voto afirmativo de 9 miembros de este órgano, incluidos los votos de todos los miembros permanentes. Esto equivale, en los hechos, al llamado derecho de veto de cualquiera de los 5 miembros permanentes. El declive del uso del veto en estos años de la posguerra fría es claro: fue utilizado sólo en 12 ocasiones entre enero de 1990 y junio de 2003, en comparación con las 294 veces que se utilizó entre 1946 y 2002. Ver: Peter Wallensteen y P. Johansson, “Security Council Decisions in Perspective”, en Malone, David (2004), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Londres: Lynne Rienner Publishers.

crisis humanitarias e intra-estatales, frente a las cuales el Consejo desplegó un creciente número de operaciones de paz, asistencia y reconstrucción nacional.⁴

Puede afirmarse que el fin de la Guerra Fría provocó un cambio importante en la labor de mantenimiento de la paz, en sus mecanismos, áreas de atención y actores involucrados. Así, por ejemplo, desde los años ochenta el CSONU estableció misiones de paz más grandes y complejas, a menudo para ayudar a hacer cumplir los acuerdos alcanzados entre las partes y con la comunidad internacional. Además, el mantenimiento de la paz empezó a incluir elementos no militares para asegurar su *sostenibilidad*. Todo esto derivó en 1992 en la creación del *Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz* de la ONU el cual empezó a promover una visión integral sobre los componentes de la paz, subrayando la dimensión del desarrollo. Esta nueva tendencia tuvo como una de sus bases las ideas contenidas en el *Programa de Paz* que publicó el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali en 1992.

Al respecto, importa destacar que si bien la posguerra fría abrió una nueva etapa de funcionamiento y protagonismo para el CSONU, la reforma formal de este órgano no ha experimentado un avance equivalente. Pese a las crecientes presiones de los Estados miembros y de sectores académicos y políticos mundiales en el sentido de reformarlo, ampliarlo y democratizar su composición,

⁴ De acuerdo con el informe anual 2002 del *Instituto de Investigaciones Internacionales de Paz de Estocolmo* (SIPRI), en los primeros 12 años de la posguerra fría (de 1990 a 2001) 57 de los mayores conflictos armados tuvieron lugar en 45 países del mundo. De acuerdo con este instituto, la incidencia de conflictos se redujo conforme la posguerra transcurrió y desde finales de los 90 el número de conflictos se ha mantenido en alrededor de 25 por año. Casi la totalidad de los conflictos de la posguerra fría fueron de índole intra-estatal, con o sin repercusiones regionales. Y sólo cuatro de ellos —la invasión de Iraq a Kuwait, la guerra fronteriza entre Etiopía y Eritrea, el conflicto entre la India y Pakistán y la invasión a Iraq encabezada por los Estados Unidos en 2003— pueden llamarse conflictos interestatales convencionales.

Por otra parte, es importante mencionar que las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (OMPs) se iniciaron durante la guerra fría como un medio para resolver los conflictos mediante el despliegue de personal militar entre las partes enfrentadas pero aquel sólo era desplegado en los casos en los que las principales potencias internacionales encomendaban a la ONU la tarea de poner fin a conflictos que amenazaban la estabilidad regional, así como la paz y la seguridad internacionales. Como regla general el personal de las tropas de paz era desplegado cuando se había implantado la cesación del fuego y las partes en conflicto habían dado su consentimiento. Las tropas de la ONU observaban la situación sobre el terreno e informaban a las oficinas centrales.

representatividad, métodos de trabajo, toma de decisiones⁵ y membresía, esto no ha ocurrido, ni se han transformado los principales mecanismos formales con los que cuenta para dirimir las controversias sobre paz y seguridad.⁶ En contraste, se observan cambios institucionales profundos en materia de seguridad en organizaciones internacionales regionales como la del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),⁷ o en las instancias encargadas de la seguridad y defensa de algunos países como los Estados Unidos⁸, Rusia, el Reino Unido y la Unión Europea, sobre todo tras el fin de la guerra fría y los atentados terroristas de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

Por otra parte, es importante recordar que desde los años ochenta la URSS inició un proceso de reformas económicas y políticas (*Perestroika* y *Glasnot*) en el que la prioridad fue el reajuste económico, político y social en sustitución del enfrentamiento, la competencia y la carrera armamentista con los Estados Unidos. A partir de esos cambios en la política soviética, dicha potencia dejó de representar un contrapeso disuasivo de consideración, frente a los intereses y el poder de su contraparte norteamericana, lo cual contribuyó a modificar la geopolítica mundial y abrió una nueva etapa en las relaciones internacionales y en el esquema de seguridad mundial.

La distensión que representó la reunión en 1985 del líder soviético, Mijaíl Gorbachev, con el presidente norteamericano Ronald Reagan en la que aquél le planteó la necesidad de reducir los arsenales nucleares marcó un punto de inflexión en la manera de *jugar* de los actores, así como en las reglas del juego que habían predominado durante la Guerra Fría, cuyo esquema de seguridad descansó

⁵ Sobre todo a través del *Grupo de Trabajo de Composición Abierta para examinar los aspectos del aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones relativas*, creado en virtud de la resolución 48/26 de la Asamblea General del 3 de diciembre de 1993.

⁶ Al respecto es interesante resaltar que el Reglamento del Consejo de Seguridad tiene 40 años de existencia y permanece con un carácter provisional.

⁷ En 1999, con motivo del 50 aniversario de la OTAN, los socios nor-atlánticos celebraron un proceso de revisión de la política estratégica de esta alianza. Entre otras polémicas, Alemania, respaldada por Canadá, propuso poner fin a la política de “primer uso de armas nucleares, a lo cual los Estados Unidos respondieron que adoptar una política así equivaldría a proyectar debilidad. El rechazo norteamericano a la propuesta cuenta con el apoyo de Inglaterra y Francia, potencias nucleares de la OTAN. Asimismo, los Estados Unidos le han propuesto a sus socios europeos de la OTAN la creación de un sistema de defensa antimisiles que no ha sido visto con buenos ojos por los europeos, en razón de los altos costos y de sus implicaciones respecto a posibles agresores. Ver el artículo de Ma. Cristina Rosas “La reforma de la OTAN” publicado en el sitio electrónico de la revista *ETCÉTERA* de 1999 (www.etcetera.com.mx)

⁸ Al respecto ver el documento sobre la nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos publicado en 2002 por el gobierno norteamericano.

principalmente en la disuasión nuclear y en lo que se llamó la “destrucción mutua asegurada” (*MAD* por sus siglas en inglés)⁹.

En 1991, tras la disolución formal de la Unión Soviética algunos analistas, académicos y políticos como Francis Fukuyama hablaron del fin de la historia y del triunfo de valores y principios liberales como la justicia, la paz, la democracia y el libre comercio¹⁰. Por su parte, el presidente George H. W. Bush proclamó en esos años el fin de la guerra fría, el surgimiento de un “nuevo orden mundial” con los Estados Unidos a la cabeza, así como una nueva era de cooperación multilateral en torno a las Naciones Unidas¹¹.

La década de los noventa se caracterizó por un aparente triunfo del modelo liberal promovido por los Estados Unidos. Sin embargo, con los cambios generados tras el final de la Guerra Fría y el “descongelamiento” de algunos conflictos en el mundo se suscitaron no pocos problemas *intra* e *inter* estatales, tales como la Guerra del Golfo de 1991, la de Bosnia-Herzegovina entre 1992 y 1996 o la de Chechenia entre 1994 y 1996 que contribuyeron a modificar la percepción sobre la seguridad y las formas de abordarla y garantizarla. Asimismo, continuaron viejos conflictos como el israelo-palestino y el del Medio Oriente; el de las dos Coreas, los de Somalia, Ruanda y otros países africanos, así como el estallido del crimen organizado transnacional, el aumento del tráfico de armas, drogas y personas y los brotes de violencia, genocidio y desplazamientos forzados en diversas regiones del mundo, todo lo cual cuestionó las bondades del nuevo orden mundial y su modelo encabezado por los Estados Unidos.

Por otra parte, el mapa político de Europa sufrió cambios debido a la reunificación de Alemania, a la independencia de algunas repúblicas soviéticas, así

⁹ Este término se refiere a la doctrina de estrategia militar que consiste en que un uso intensivo a gran escala de armas nucleares por parte de alguna de las dos superpotencias enfrentadas en la Guerra Fría, resultaría en la efectiva destrucción de las dos partes, el atacante y el atacado. Dicha doctrina se basa en la teoría de la “disuasión”, conforme a la cual el despliegue de armas potentes es esencial para ahuyentar al enemigo a fin de prevenir el su uso del mismo tipo de armas. La estrategia de esta doctrina representa una suerte del llamado “Equilibrio de Nash” conforme al cual las dos partes buscan evadir el peor resultado posible; en este caso, la aniquilación nuclear. (tomado del sitio electrónico: www.en.wikipedia.org)

¹⁰ En 1989 el politólogo norteamericano Francis Fukuyama publicó el artículo “El fin de la historia” que luego dio origen al libro *El fin de la Historia y el último hombre* que apareció en 1992.

¹¹ El 1 de octubre de 1990 el presidente George H. Bush habló ante la Asamblea General de la ONU y señaló que la fundación de la organización encarnaba los anhelos más profundos respecto a un mundo pacífico y que durante el año de 1989 la humanidad había logrado acercarse como nunca a la realización de esos ideales. Agregó que en los próximos diez años la ONU tendría un papel nuevo y vital en la construcción de una nueva asociación entre los estados y las naciones En tal ocasión Bush dijo: “*I have never been prouder to have served within your ranks* (fue embajador de EUA ante la ONU entre 1971 y 1973) *and never been prouder that the US is the host country for the UN*” (señalamientos tomados del documento oficial de la ONU: A/45/PV.14).

como al desmembramiento de países como Yugoslavia y Checoslovaquia. En materia económica y política, los años 90 atestiguaron el surgimiento y/o la consolidación de alianzas y bloques comerciales, políticos y militares como la Unión Europea (UE)¹², la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹³, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹⁴, así como la adopción y aplicación del llamado “Consenso de Washington” y su paquete de reformas de ajuste estructural de las economías, lo cual contribuyó a agudizar los costos políticos y sociales de un gran número de países. También en esta última década del siglo XX se hizo evidente la fragilidad de la economía mundial por las sucesivas crisis del sistema financiero y monetario internacional.

Durante los años noventa en América Latina se consolidó el denominado proceso de “transición a la democracia”. Chile, Paraguay y Guatemala terminaron con décadas de dictadura militar y guerra civil. Sin embargo, y de acuerdo con datos del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al concluir el siglo XX América Latina se erigió como la región más desigual del planeta. Por su parte, en Asia la República Popular China empezó a percibir los beneficios de su política de transformación económica con desarrollo dirigido por el Estado, iniciada desde finales de los 70, y empezó a alcanzar tasas de crecimiento de entre el 7 y 8% anual. La India siguió un patrón de crecimiento similar, lo cual ha contribuido a ubicar a estos países como dos de los polos económicos más importantes del mundo contemporáneo.

¹² En 1992 los integrantes de la entonces *Comunidad Económica Europea* firmaron el Tratado de Maastricht que la convirtió en Unión Europea y completó los tratados previos de París (1951), Roma (1957) y el Acta Única Europea (1986). Con la firma del Tratado de Maastricht se confirmó la unidad política de la comunidad europea.

¹³ En 1990, Argentina y Brasil suscribieron y registraron en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) un Acuerdo de Complementación Económica en el que sistematizaron y profundizaron los acuerdos comerciales bilaterales preexistentes. Ese mismo año, representantes de ambos países se reunieron con autoridades de Uruguay y Paraguay, ocasión en la que éstos expresaron la disposición de incorporarse al proceso bilateral en curso. Se convino entonces la creación de un mercado común cuatri-partito. En 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción entre los cuatro países, dando origen al MERCOSUR.

¹⁴ Esta Asociación fue creada en agosto de 1967 con el objetivo de acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regionales. En 1992 los miembros de la ASEAN acordaron establecer una zona de comercio libre y reducir las tarifas a productos no agrícolas durante 15 años a partir de 1993. La reunión de esta asociación celebrada en julio de 1994 reconoció la necesidad de promover relaciones más próximas, aumentar el número de miembros y jugar un papel mayor en la seguridad regional tras la guerra fría.

Por otra parte, un fenómeno que cobró gran auge en la década de los noventa, en los planos discursivo y académico, es el “globalismo” o “mundialización”. Así, por ejemplo, gracias a los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y en la ciencia y la tecnología, la internacionalización de un sinfín de procesos se manifiesta con una intensidad, velocidad y extensión sin precedentes y ello ha dado lugar a nuevas percepciones y formas de hacer política y de enfrentar los desafíos a la seguridad regional y mundial. La gran autopista de la información o “red de redes” (*Internet*) ha marcado un importante cambio en la manera de manejar información en tiempo real en todo el planeta y ello ha impactado sensiblemente la forma de vida de millones de personas.

En el ámbito multilateral destaca el proceso de reforma institucional formal de la ONU iniciado en 1992 por el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, el cual fue continuado y fortalecido por su sucesor, el ghanés Kofi Annan, quien enfrentaría severas críticas por los fracasos y escándalos suscitados en torno al funcionamiento del mayor foro mundial de su tipo.

Entre las grandes transformaciones de la política internacional y su equilibrio geopolítico, es importante subrayar las consecuencias de la invasión norteamericana a Iraq en 2003 pues representa una forma distinta de dirimir las controversias en torno a la seguridad mundial, fuera del marco institucional de la ONU,¹⁵ pese a que en 1991 el CSONU había logrado aprobar una resolución unánime que autorizó el despliegue de una coalición de Estados, encabezada por los Estados Unidos, para repeler la invasión de Iraq a Kuwait, lo cual fue visto por amplios grupos académicos y políticos como un éxito de las Naciones Unidas. En menos de una década, y tras los sucesos del 11/S, el sistema de seguridad colectiva fue puesto en entredicho por la potencia norteamericana y su acción *cuasi* unilateral, lo cual ha renovado el debate sobre el tema y respecto a la necesidad de adecuar los mecanismos multilaterales para hacerlos más eficientes frente a los retos actuales. Lo cierto es que la estructura y composición del CSONU siguen

¹⁵ No es, sin embargo, la primera vez en que la ONU autoriza la integración de un comando militar para restaurar la paz y la seguridad internacionales. En 1950 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 83 por la cual recomendó a los Estados miembros proporcionar la asistencia necesaria a la República de Corea a fin de repeler la agresión de la que era víctima y restablecer la paz y la seguridad internacionales. Igualmente, en 1990 con motivo de la invasión del territorio de Kuwait por parte de Iraq, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 678 por la cual autorizó a los Estados miembros a usar los medios necesarios para restaurar la paz y la seguridad en el área y hacer cumplir las resoluciones aprobadas por el Consejo, tales como la 660 (1990).

siendo prácticamente las mismas de 1945, pero no así la geopolítica mundial, ni los atributos de poder real de los estados y sus competidores, ni de los miembros permanentes y no permanentes de dicho órgano, ni tampoco lo son las denominadas “nuevas amenazas” a la paz y la seguridad internacionales.

El entorno mundial se ha transformado y hoy los Estados Unidos no enfrentan la disuasión nuclear que significó el poderío soviético de los años de la Guerra Fría y, en una primera lectura, parecerían no tener incentivos —ni negativos, ni positivos— para jugar con las reglas institucionales de las Naciones Unidas. Sin embargo, hechos y fenómenos recientes —o su acentuación— tales como el cambio climático y sus manifestaciones, las crisis financieras mundiales, el terrorismo internacional, la crisis energética y de alimentos; la proliferación de armas de destrucción masiva en manos de la delincuencia organizada transnacional o grupos terroristas; la evolución de la ocupación de Iraq y Afganistán o el añejo conflicto del Medio Oriente parecen confirmar la necesidad de contar con un órgano multilateral fortalecido y eficiente capaz de hacer frente a los problemas globales; sobre todo ante la incapacidad de la potencia norteamericana -y de cualquier otro país- de enfrentar por sí solo los retos globales y garantizar la seguridad mundial.

Lo anterior se suma a las complejas amenazas multidimensionales a la seguridad, las cuales han contribuido a la proliferación de pronunciamientos de la comunidad internacional en el sentido de reformar las Naciones Unidas y de adecuar las reglas del juego institucional para lograr que sus decisiones sean respetadas y percibidas como legítimas, a fin de que la labor de este foro multilateral sea eficiente frente a los desafíos del mundo contemporáneo, en particular respecto a la seguridad, objetivo por el cual surgió. Esto es: lograr que el mayor foro de su tipo genere los incentivos necesarios para que los actores cooperen en la solución de los problemas comunes de paz, seguridad, medio ambiente, derechos humanos, desarrollo y codificación del Derecho Internacional, como lo señala la Carta, sin que esto sea visto como un menoscabo de sus intereses nacionales; es decir, se trata de cooperar en aras de que todos ganen.

En el plano teórico, la seguridad mundial y el orden internacional abren posibilidades de análisis en el marco de diversas perspectivas y enfoques, entre los que destacan los grandes paradigmas que han dominado el debate en la teoría internacional: el **Liberalismo** y el **Realismo** y sus diversas corrientes de

pensamiento. Sin embargo, más allá de optar por las teorías adscritas a alguna de estas dos grandes escuelas, la intención de este trabajo es reflexionar sobre su utilidad para explicar fenómenos como la guerra, los conflictos y la paz; el nuevo orden internacional, la política del poder; las distintas concepciones de la seguridad y su transformación, sin dejar de lado una aproximación multidisciplinaria e integral.

Este trabajo pretende reflexionar sobre las transformaciones que ha experimentado el esquema de la seguridad –colectiva- mundial, poniendo énfasis en el principal órgano encargado de esta materia, así como revisar los principales postulados de algunas corrientes teóricas como el Neoinstitucionalismo, el Neorealismo, el Neoliberalismo, el Liberalismo Institucional, así como la Teoría de los Regímenes Internacionales y la de Juegos (Elección Racional) respecto a la política global y a la seguridad internacional, al tiempo que busca identificar su aportación analítica para vislumbrar la continuidad, el cambio y la dinámica del sistema mundial, respecto a su estructura institucional de seguridad.

Planteamiento del problema

La multilateralidad es un sistema macro de enorme complejidad en el que campean intereses particulares y funciona la mecánica negociadora de ceder para ganar¹⁶.

La estructura institucional de la seguridad mundial que prevalece *grosso modo* en nuestros días surgió de las negociaciones y acuerdos que alcanzaron los representantes de los países aliados triunfadores en la II Guerra Mundial, en el marco de una serie de conferencias celebradas hacia el final del conflicto, entre las que destacan Yalta, Postdam, Bretton Woods, Dumbarton Oaks y San Francisco. Cada una de ellas contribuyó a definir los contornos del nuevo orden mundial y su estructura institucional. Así, por ejemplo, en el marco de estas cumbres se acordó crear una organización que superara las deficiencias de la fracasada Sociedad de Naciones -surgida en 1919- y que permitiera librar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra y promover la cooperación internacional.

Es así como en 1945 surgieron formalmente las Naciones Unidas con el objetivo primordial de mantener la paz y la seguridad mundiales.¹⁷ Los triunfadores de la guerra -encabezados por los Estados Unidos- diseñaron instituciones para mantener la estabilidad financiera, garantizar el acceso de los países al crédito, al libre mercado, al desarrollo y asegurar la fluidez del comercio mundial. Entre dichas instituciones destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), los cuales siguen siendo los referentes institucionales

¹⁶ Tomado del artículo de Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 559- 585.

¹⁷ Al respecto ver el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y el Capítulo V sobre “El Consejo de Seguridad”.

formales de la economía mundial, aunque en los hechos las finanzas, el comercio y la inversión se desarrollan sin la coordinación y supervisión de dichas instancias y, en muchas ocasiones, se discuten en el marco de esquemas *ad hoc* tales como los foros denominados: G8, G20 o G5, integrados por las mayores economías – desarrolladas y en desarrollo- del mundo.

Es preciso mencionar que si bien el esquema institucional de la seguridad mundial fue elaborado por los aliados, la lucha por el poder y la creciente confrontación de intereses entre dos de ellos, los Estados Unidos y la URSS, se plasmó en la estructura, el funcionamiento y la participación de estos países en las nacientes organizaciones. En el caso de las Naciones Unidas, ello se evidenció en la integración del Consejo de Seguridad y en el diseño de la regla de operación, en los hechos “adjudicación del veto” para sus 5 miembros permanentes (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, China y Rusia), respecto a todo asunto no procedimental que discutiera dicho órgano.

Al respecto, puede afirmarse que probablemente de no haberse abrogado las potencias tal privilegio, no habría sido posible contar con su participación en la naciente organización y ésta habría fracasado como lo hizo la Sociedad de Naciones.¹⁸ Dicha prerrogativa les permitió resguardar su soberanía, intereses y actuación dentro de sus áreas de influencia en el mundo. El llamado “derecho de veto”, que en realidad es una regla de procedimiento contemplada en el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta de San Francisco, fue implementado por las potencias en 1945 como un medio para asegurar que la nueva organización no pudiera actuar contra sus intereses fundamentales. Dicho párrafo estipula que las cuestiones que no sean de procedimiento deberán contar con el voto afirmativo de 9 miembros del Consejo, incluidos los cinco permanentes, y que en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VII sobre “El arreglo pacífico de controversias” y del párrafo 3ro del Artículo 52 del Capítulo VIII sobre “Acuerdos regionales”, la parte en una controversia se abstendrá de votar.¹⁹ En resumen, este artículo consagró la capacidad de los miembros permanentes de vetar cualquier resolución que no conviniera a sus intereses.

¹⁸ Cfr. Newton R. Bowles, op. cit., Karen A. Mingst y Margaret P. Karns (2000).

¹⁹ Este párrafo señala que el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de acuerdos u organismos regionales procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del propio Consejo. Ver Carta de las Naciones Unidas, Artículo 52, varias ediciones.

Sobre esta cuestión, importa señalar que este atributo representa un claro alejamiento del modelo clásico de seguridad colectiva que sostiene que una agresión a uno de los miembros de la Organización representa una agresión para los demás y todos deben asistir en su defensa, y contribuyó –además– a que muchas de las controversias sobre la paz y la seguridad mundiales, durante los años de la Guerra Fría, no pudieran ser resueltas por el CSONU sino fuera de éste, en virtud de la utilización del veto por alguna de las potencias. Así, por ejemplo, de acuerdo con estudios del Departamento de Estado Norteamericano, entre 1945 y 1997, la ONU estuvo involucrada en más de la mitad de las crisis internacionales; sin embargo, sólo en una de tres ocasiones pudo contribuir a una solución satisfactoria.²⁰

El uso del veto fue muy frecuente durante la Guerra Fría y ha sido visto por muchos analistas como la mayor evidencia de la incapacidad de la ONU para actuar en el campo de la paz y la seguridad internacionales. Entre 1945 y 1994, por ejemplo, hubo 236 vetos, 119 de los cuales fueron de la URSS. Quizá tenga razón David Wittaker (1997) cuando afirma que el principio de la seguridad colectiva, en torno al cual se erigió la ONU y su Consejo de Seguridad en 1945, es el que más se ha modificado en los 60 años de existencia de la organización pues, como se ha señalado, durante la Guerra Fría la paz y la seguridad mundiales se abordaron sin la intervención de la ONU en aquellos asuntos sensibles o directamente vinculados con los intereses de las dos *superpotencias*, tales como la invasión soviética a Praga en 1948 y 1968, a Budapest en 1956, o el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la URSS en Berlín entre 1958 y 1961²¹.

Asimismo, vale la pena preguntarse si, como ha sostenido Kenneth N. Waltz (1959), el orden bipolar de la Guerra Fría, a pesar de su alarmante condición de enfrentamiento y amenaza nuclear, permitía mantener una cierta estabilidad mundial que descansaba en la disposición de las potencias a librar guerras menores y localizadas, sin llegar a una confrontación nuclear, lo cual generó un orden más confiable y estable que el actual. Siguiendo este enfoque, podría decirse que la bipolaridad fomentó una creciente competencia entre las potencias en los planos económico, ideológico, tecnológico y militar; -sin embargo- provocó cautela y

²⁰ Ver Wittaker, op. cit., p. 20. Sobre este tema véase también el argumento de A. Roberts en su artículo “The UN and collective security” (1997), op. cit., p. 315.

²¹ Ver el inciso sobre el principio de seguridad colectiva del capítulo 2 “Changing UN ideas and approaches” de Wittaker, David J., *United Nations in the Contemporary World*, p. 18-20.

moderación en el manejo de las crisis de seguridad y con ello se alcanzó un cierto equilibrio que hoy está ausente en el nuevo escenario internacional.

La visión de Waltz y de otros autores neorrealistas sobre el orden mundial es discutible; sin embargo, arroja luces sobre el escenario geopolítico de esos años en los que la disuasión nuclear jugó un papel clave en la manera en la que se dirimieron los enfrentamientos y la lucha por el poder, y en los que se mantuvo cierta estabilidad global; por supuesto no libre de guerras y conflictos. Es decir, nos habla de los incentivos positivos y negativos que enfrentaban los países y las potencias para actuar.

Asimismo, como ya se ha mencionado, la Guerra Fría mantuvo “congelados” muchos conflictos y tensiones territoriales, étnicas y culturales que se hicieron mucho más visibles y problemáticas con el fin del enfrentamiento bipolar, a principios de los años noventa (Chechenia, Eritrea, Somalia, Sudán, Timor Leste, Kosovo, entre otros), lo mismo que la acentuación de fenómenos como la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de armas, drogas y personas, debido al cambio en las reglas del juego y ejercicio del poder sobre actores y jurisdicciones territoriales.

Al considerar las coordenadas de la geopolítica mundial actual algunas de las preguntas que surgen tienen que ver con la pertinencia de transformar las reglas de la mayor organización mundial y del esquema institucional de seguridad, en particular del Consejo de Seguridad, para abrir paso a un proceso gradual y acumulativo de cambio institucional que permita hacer más factibles y eficientes los acuerdos alcanzados entre los Estados y los diversos actores y ello permita modificar la composición y el funcionamiento de dicho órgano a fin de prevenir, mantener y restablecer la paz, así como enfrentar las diversas crisis humanitarias y los conflictos que ponen en peligro la seguridad. Se trata, en mi opinión, de repensar los conceptos de seguridad, desarrollo, cooperación, poder y seguridad colectiva, a fin de ubicar los mecanismos e incentivos —positivos y negativos— a través de los cuales los Estados y las sociedades pueden desarrollar acciones colectivas, cooperar y redefinir las reglas del juego institucional para lograr dar respuesta efectiva a los desafíos actuales, sobre la base de un binomio de interés individual y colectivo que permita la cooperación, pero no bajo la percepción de un esquema de “suma cero” en el que lo que uno gana lo pierden otros. Es decir, lograr que la

cesión de “fragmentos” del interés de cada Estado no se vea como una pérdida, sino como una ganancia en otras “arenas” o “juegos” en las que están involucrados los actores. Algo así como lo que George Tsebelis (1991) llama los “juegos anidados”²², esos escenarios en los que la reducción de la ganancia de un actor en cierto juego, en aras de la obtención de ella en otra arena, es posible y permite ampliar la satisfacción de intereses de la mayoría de los jugadores²³.

En este trabajo parto de la premisa de que las Naciones Unidas, pese a sus fallas, son útiles y necesarias, si bien deben reformarse. No deben desaparecer —como algunos estudiosos y políticos han propuesto— ya que constituyen un complejo sistema de reglas del juego mundial de carácter prácticamente universal, respecto a una amplia gama de temas y aspectos como la seguridad, la paz, el desarrollo, la educación, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos, el avance de la mujer, la niñez, la codificación del Derecho Internacional -entre muchos otros- los cuales requieren atención y soluciones multilateralmente consensuadas conforme a la resultante de fuerzas y acuerdos alcanzados entre las partes (jugadores), así como de acuerdo a los nuevos equilibrios del poder mundial (siempre en transición). Así parecen probarlo los hechos globales suscitados en los últimos años²⁴, que entre otras cosas evidencian la necesidad de cooperar y de privilegiar la negociación por encima de otros mecanismos de poder duro o militar.

Considero que son justamente los cambios y la dimensión de las transformaciones del mundo contemporáneo los que justifican la necesidad de adaptar y reformar -de manera colegiada- el foro que ya se tiene; o sea, de consolidar el proceso de cambio institucional en marcha, el cual -pese a sus fallas y limitaciones- ha alcanzado importantes logros. Ello no debe ser visto como excluyente de otros arreglos –formales o informales- y *ad hoc* surgidos en los planos

²² Cfr. Tsebelis, George (1991), *Nested Games, Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.

²³ La síntesis del argumento de Tsebelis es que existen casos en los que un actor o jugador es confrontado con una serie de alternativas y no escoge la que parece ser “la mejor” para sus intereses (en términos de racionalidad maximizadora), sino otra que aparenta ser “subóptima” debido a que está involucrado en varios juegos o escenarios en los que debe escoger alternativas.

²⁴ Por ejemplo los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el tsunami que azotó territorios en Asia y el Océano Índico en 2004, el devastador huracán Katrina de 2005 y la invasión norteamericana a Iraq iniciada en 2003, todos los cuales han afectado la economía mundial y a las regiones vecinas y han requerido el apoyo de la comunidad internacional para paliar sus efectos.

regional e internacional que pueden contribuir a generar sinergias y cooperación entre actores frente a temas concretos.

Entre los logros de la cooperación colectiva en el marco de la ONU puede destacarse su contribución al restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales mediante el despliegue de más de 50 fuerzas de paz y misiones de observadores en el mundo; la negociación de 172 arreglos pacíficos que han puesto fin a conflictos regionales como la guerra entre Irán e Iraq y la guerra civil en El Salvador, así como el despliegue de la diplomacia discreta para evitar guerras inminentes; la disminución de la amenaza de una guerra nuclear por medio de la política y asistencia técnica desplegada por el *Organismo Internacional de Energía Atómica* (OIEA) que inspecciona el material nuclear y su uso; la prestación de ayuda a las víctimas de conflictos, persecuciones y desplazamientos, por medio del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (ACNUR); la limpieza de minas antipersonal en antiguos campos de batalla como Afganistán, Angola, Camboya, El Salvador, etc.

Igualmente, puede destacarse la labor de la ONU en la promoción de la democracia en más de 45 países como Camboya, Namibia y El Salvador; la promoción de la libre determinación e independencia de más de 80 países que fueron colonias o se encontraban bajo regímenes de administración fiduciaria; el fortalecimiento del Derecho Internacional mediante la concertación de más de 300 tratados internacionales en los más diversos temas; la contribución a la solución de controversias territoriales y políticas; la promoción del derecho de asilo y de paso, por medio de la Corte Internacional de Justicia (CIJ); la promoción de los Derechos Humanos mediante la aprobación de la "Declaración Universal de Derechos Humanos" en 1948 y la promulgación de más de 80 acuerdos globales sobre derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales; la promoción del fin del *apartheid* en Sudáfrica por medio de diferentes medidas como el embargo de armas a ese país, o la reciente creación y funcionamiento de la Corte Penal Internacional (CPI) para llevar a juicio a individuos responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad.

La ONU también ha sido vital en la promoción de los derechos de la mujer por medio de programas y proyectos llevados a cabo por el *Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer* y por el *Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer* (INSTRAW); en la promoción de un

compromiso mundial en favor de los niños; en las actividades a favor del desarrollo implementadas por los fondos y programas apoyadas en el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD); o el mejoramiento de las relaciones comerciales mundiales a través de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD).

Asimismo, la promoción de reformas económicas para asistir a muchos países a mejorar su gestión económica y superar las dificultades de balanza de pagos a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; la protección del medio ambiente, especialmente a través del "Programa 21", destinado a promover el desarrollo sostenible con protección de los recursos naturales y de la capa de ozono y la mitigación de los efectos de los desastres naturales por medio de tratados como el "Protocolo de Montreal" y agencias especializadas como el *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) y la *Organización Meteorológica Mundial* (OMM); sin mencionar el Protocolo de Kioto y su seguimiento.

Otros importantes logros y contribuciones de la ONU son:

- El alivio del hambre crónica y la pobreza rural en países en desarrollo a través del *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola* (FIDA),
- El suministro de agua potable a más de 1,300 millones de personas en zonas rurales durante la última década,
- La erradicación de enfermedades como la viruela y el impulso a la inmunización universal contra la polio, el tétanos, el sarampión, la tosferina, la difteria y la tuberculosis, mediante los esfuerzos de la *Organización Mundial de la Salud* (OMS),
- La reducción de la mortalidad infantil a la mitad a través de la mejora de las medidas sanitarias y la lucha contra enfermedades parasitarias,
- La lucha contra el uso indebido de drogas, al enfocar la labor de la *Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (ONUDD, antes PNUFID) a reducir la demanda de drogas, suprimir su tráfico ilícito y ayudar a los agricultores a reducir su dependencia económica de los cultivos de estupefacientes, creando otras fuentes seguras de ingresos,

- La mejora de las normas de seguridad de los viajes por mar y aire mediante la promoción de normas aprobadas por la *Organización de la Aviación Civil* (OACI) y la *Organización Marítima Internacional* (OMI),
- La protección de la propiedad intelectual de autores, artistas, inventores, patentes y marcas nacionales, a través de la *Organización Mundial de la Propiedad Intelectual* (OMPI),
- El mejoramiento de la enseñanza en los países en desarrollo, logrando la alfabetización de más del 60% de los adultos y la escolarización de alrededor del 80 % de los niños y la salvaguardia y conservación de sitios de gran interés cultural por medio de la declaración de patrimonio cultural de la humanidad y de la ayuda a la conservación del patrimonio histórico y artístico mundial, a través de la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura* (UNESCO).²⁵

Todos estos aspectos han contribuido a la paz y la seguridad internacionales pues son elementos constitutivos del desarrollo y éste y la paz conforman un binomio indisoluble. De ahí la importancia de reformar la ONU, cuyos costos son variados para los Estados y la sociedad internacional pues se requiere un liderazgo legítimo y capaz de incentivar la formación de alianzas y coaliciones para empujar cambios y modificaciones que permitan lograr la cooperación en áreas tan diversas como la seguridad.

De lo anterior se desprende que el análisis sobre las posibilidades de reforma de la Organización pasa inevitablemente, como plantean los enfoques neoliberal y neorrealista, por una minuciosa disección de la geopolítica mundial actual y del peso específico de los actores y factores reales de poder de los países –especialmente de las potencias grandes y medias- incluidas las estrategias de negociación y la formación de preferencias dentro de los mismos.

Por otra parte, no puede dejarse de lado el análisis de la política interna y externa de los Estados Unidos, sus cambios y constantes, así como de su política de seguridad y defensa en los últimos años²⁶, en tanto se trata de la mayor potencia global y su influencia en los organismos internacionales y en el mundo es

²⁵ Estos datos fueron obtenidos del sitio electrónico de las Naciones Unidas: www.un.org.

²⁶ Donald M. Snow (2004) afirma que la manera de abordar la seguridad y la defensa norteamericana ha cambiado sensiblemente a raíz de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y su principal eje articulador y de reforma institucional es la lucha contra el terrorismo internacional.

considerable y -en muchos casos- decisiva. Similar influencia han cobrado en los últimos años países como China, India, Sudáfrica y Brasil, al tiempo que otros países como Rusia, la Unión Europea y Japón, han mantenido o reafirmado su poderío.

Diversas teorías pueden resultar útiles para el análisis de este objeto de estudio que implica **problemas institucionales**, de **regímenes internacionales**, de **cooperación**, **acción colectiva** y **lucha por el poder**. He decidido utilizar algunos enfoques contemporáneos de la Teoría de la Elección Racional, el Neorealismo, el nuevo Institucionalismo y la Teoría de los Regímenes Internacionales para efectuar el análisis de los cambios ocurridos en el esquema de la seguridad mundial, así como los visos de una reforma del CSONU, pues considero que estos enfoques han centrado su atención en los aspectos antes mencionados y han incorporado, además, el **poder** y la **ideología** como factores decisivos del análisis, lo cual aumenta su capacidad explicativa. Sobra decir que dichas corrientes teóricas no son ni las únicas ni las mejores, pero sí las que considero útiles para abordar mi objeto de estudio y vislumbrar las tendencias que habrá de seguir el esquema institucional de seguridad mundial en los próximos años.

Con base en lo anterior, me planteo las siguientes preguntas: ¿En qué sentido ha cambiado el esquema de seguridad colectiva mundial encabezado por la ONU en los últimos 60 años?, ¿Pueden las Naciones Unidas renovar ese esquema y hacerlo más eficiente y efectivo frente a los retos de la seguridad mundial contemporánea?, ¿de qué factores depende?, ¿Es deseable que la ONU permanezca como órgano central del multilateralismo para dirimir los problemas y desafíos globales, en particular el de la seguridad?, ¿Tiene la capacidad para hacerlo?, ¿de qué factores depende su vigencia y efectividad?, ¿de cuáles una reforma eficiente y efectiva?, ¿qué otros espacios y esquemas contribuyen a la redefinición del esquema institucional de la seguridad mundial y qué coordenadas adquirirá ésta en los próximos años? Asimismo, planteo las siguientes hipótesis y consideraciones.

Hipótesis y consideraciones

-El peso y poderío de las dos *superpotencias* durante la Guerra Fría generó un equilibrio de poder que estuvo determinado por la disuasión nuclear ejercida por las dos potencias, el cual terminó con la disolución del bloque soviético hacia 1991.

-El arreglo institucional de seguridad colectiva que diseñaron los triunfadores de la II Guerra Mundial en 1945 se plasmó en las Naciones Unidas y no ha sido modificado formalmente, pese a que uno de los jugadores principales —la ex URSS— perdió sustancialmente su fuerza y peso político mundial, al tiempo que los Estados Unidos se consolidaron como la mayor potencia del orbe y nuevos actores -estatales y no estatales- surgen, se consolidan, afectan la seguridad global e inciden en la transformación del escenario geopolítico contemporáneo.²⁷

-La transformación del equilibrio mundial y la emergencia de nuevos actores, retos y amenazas a la paz y seguridad internacionales coexisten con una estructura institucional formal, en algunos casos caduca, así como con una reforma postergada del Consejo de Seguridad y con la ausencia del poder disuasivo que significó la URSS, de cara a las controversias sobre asuntos mundiales diversos. Esto se ha conjugado con una tendencia a reforzar las estrategias de seguridad y defensa de algunos estados, de manera independiente y unilateral, lo cual hace más compleja la transformación y consolidación de un nuevo esquema de seguridad colectiva mundial.

-La disolución de la URSS y del bloque soviético permitió la sustitución del equilibrio bipolar por un escenario unipolar, con los Estados Unidos a la cabeza, lo cual ha abierto el camino a la acción unilateral de ese país, cuyo costo es mayor tanto para la comunidad internacional como para los propios Estados Unidos. Esa tendencia podría revertirse en los próximos años mediante la utilización del llamado “poder blando” (*soft power*)²⁸ y de otras estrategias de política exterior norteamericanas, diferentes a la amenaza y el uso de la fuerza militar, en función de factores como el

²⁷ Me refiero a las llamadas potencias emergentes y a otros estados que han consolidado su posición mundial, tales como Japón, Alemania, China, India, Brasil y Sudáfrica, entre otros.

²⁸ Sobre el término “soft power” y sus implicaciones en la política norteamericana ver Nye, Joseph Jr. (2004) *Soft Power. The means to success in world politics*, Nueva York: Public Affairs.

cambio en las preferencias internas y externas de ese país y su consiguiente despliegue de política exterior.

-En términos de George Tsebelis (1990), el **carácter extremadamente redistributivo** del arreglo institucional de la ONU²⁹ se ha acentuado en los últimos años en la medida en que existe un jugador mucho más fuerte que todos los demás —los Estados Unidos— que es resistente a la modificación de las reglas del juego, aún si éstas tienen consecuencias más eficientes para él y los demás actores. Ello plantea un desafío de acción colectiva, cooperación, rediseño institucional y política del poder.

-El escenario unipolar que caracterizó los últimos años ha incidido en el debilitamiento de las Naciones Unidas y del multilateralismo como vía para abordar de forma colegiada los desafíos de la humanidad, los cuales rebasan la capacidad de los Estados para actuar de manera efectiva en forma aislada. Por ello se requiere diseñar estrategias colectivas y promover la formación de coaliciones que planteen incentivos a los jugadores para que cooperen en la construcción de mecanismos que garanticen la seguridad, la estabilidad y el desarrollo.

Algunas consideraciones

La existencia del veto dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas implica que no existe posibilidad de cambio institucional de fondo a partir de cualquier coalición que no incluya a los cinco miembros permanentes. Es decir, la única posibilidad de cambio institucional es mediante un arreglo en el que los cinco jugadores perciban que su posición puede mejorar; o sea, que tengan incentivos para actuar en favor de cierta reforma que abra el juego institucional para modificar las reglas y estructuras de la Organización. Ello plantea interrogantes sobre los factores con base en los cuales los ostentadores del veto y, en particular, los Estados Unidos, accederían a algún tipo de reforma para hacer más eficiente y efectivo el esquema institucional de seguridad mundial y su propia posición en el mundo; de cara —además— al surgimiento y consolidación de Estados que disputan su poderío.

²⁹ G. Tsebelis considera instituciones sólo a las reglas formales, a las que considera como las únicas susceptibles de ser modificadas a partir de opciones racionales.

Asimismo, es importante subrayar que, aunque algunas veces los intereses de los cinco permanentes coinciden, en ocasiones no lo hacen y, en esa medida, mantener el actual equilibrio de reglas del juego puede llevar a que simplemente la institucionalidad existente sea totalmente inoperante (un “equilibrio ineficiente” en términos de Tsebelis), lo cual conduciría al predominio ilimitado de la gran potencia militar norteamericana y a la imposición de un orden basado en ese poderío, lo cual no garantizaría su seguridad ni la del mundo.³⁰ Al respecto, debe tomarse en consideración que la construcción de preferencias dentro de los Estados Unidos es cambiante y que éstas son tomadas en cuenta para la formulación de la política exterior, lo cual abre posibilidades para un cambio en la estrategia de inserción y operación internacional de la potencia³¹. Esta situación también permite considerar escenarios susceptibles de cambio, en función y respuesta a sucesos internacionales y nacionales como puede ser el rumbo de la ocupación en Iraq, una posible invasión a Irán, la respuesta gubernamental frente a desastres naturales como el huracán Katrina, el aumento de la migración, la crisis y recesión económica y financiera, la escases de alimentos y recursos petroleros y, en general, el comportamiento de la economía mundial.

Por otra parte, importa destacar que de acuerdo con los propios documentos estratégicos de seguridad nacional de los Estados Unidos, publicados en 2002 y 2006, está en el interés de la potencia norteamericana promover el multilateralismo, fortalecer la cooperación internacional -incluso a las Naciones Unidas- a fin de consolidar la democracia y el libre mercado en el mundo³². Los Estados Unidos afirman en el documento de seguridad nacional de 2002 que su estrategia se basa en un “internacionalismo inconfundiblemente norteamericano” el cual debe reflejar la unión de los valores e intereses de ese país, para lo cual buscarán erigirse en “paladines de los anhelos de la dignidad humana” y fortalecer las alianzas regionales e internacionales para derrotar el terrorismo mundial y prevenir los ataques contra ellos y sus amigos.

³⁰ Esto lo hemos podido observar hasta ahora a través de las intervenciones unilaterales que han emprendido los Estados Unidos, con el apoyo de algunos de sus aliados incondicionales, en Afganistán o en Iraq en los últimos cuatro años.

³¹ Así podría interpretarse la elección del afroamericano, Barack Obama, como presidente de los Estados Unidos para el periodo 2009-2012, algo inimaginable para muchos.

³² Ver el documento *Estrategia de seguridad de los Estados Unidos de América* dado a conocer en septiembre de 2002 por el Departamento de Estado norteamericano.

Asimismo, se plantean colaborar con otros actores para resolver los conflictos regionales, impedir que sus enemigos los amenacen con armas de destrucción en masa; suscitar una nueva era de crecimiento económico mundial por medio del libre comercio; expandir el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y promover la democracia, y transformar las instituciones de seguridad nacional para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.³³ Esta visión resulta un tanto arrogante, simplista e, incluso, ingenua que se ha ido confrontando con las variadas visiones e intereses de la propia sociedad norteamericana y mundial, así como con el ascenso de otras potencias medias y con los sucesos de los últimos años, entre los que destaca la guerra en Iraq y su desastrosa evolución, y la crisis económica de 2009.

En mi opinión, efectivamente está en el interés de varios de los actores internacionales -incluidos los Estados Unidos- construir un nuevo marco de reglas del juego capaces de permitir la formación de coaliciones menos rígidas y más legítimas entre la comunidad internacional, así como con mayor capacidad de hacer cumplir sus decisiones en aras de lograr hacer avanzar sus intereses y los de la sociedad mundial, los cuales están estrechamente vinculados.

Es cierto que la creación de nuevas reglas requiere de la aquiescencia del actor principal y con más posibilidades de ver debilitada su posición con el cambio; en este caso, los Estados Unidos. A ello se suma la resistencia de otros actores privilegiados por las reglas actuales –tales como los miembros permanentes del CS-. Empero, los sucesos internacionales y domésticos en Estados Unidos y otros actores relevantes permiten vislumbrar un cambio en la formación de preferencias y en la creación de nuevos equilibrios de poder en los próximos años, lo cual puede derivar en un cambio en la orientación de la política de la potencia norteamericana y de otros agentes, como aparentemente estamos atestiguando en torno a diversos temas como el desarme nuclear³⁴.

Por otra parte, si la existencia de una regla procedimental como el veto sólo es modificable con la aceptación de aquellos beneficiados *redistributivamente* por ella (los miembros permanentes del CS), entonces –de acuerdo con Tsebelis- se presentan dos opciones: 1) o se construye lo que este autor llama una coalición de

³³ Tomado del Documento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2002 (ver bibliografía).

³⁴ Al respecto ver el discurso pronunciado por el Presidente Barack Obama en Praga el 5 de marzo de 2009.

“Nuevo Arreglo” (*New Deal*) en la que estén incluidos los cinco privilegiados de hoy más nuevos actores que adquieran el mismo privilegio, lo cual implica un proceso de cambio institucional y de aceptación por parte de los demás actores; formalmente las dos terceras partes de los miembros de la ONU; ó 2) se abre un proceso *constituyente* que genere nuevas reglas a partir de una conferencia extraordinaria para reformar la Carta de San Francisco. Sin embargo, sólo una gran crisis mundial —sin lugar a dudas catastrófica— podría llevar a la construcción *ex novo* del orden mundial. De manera que lo previsible es un largo período de negociación entre y con los cinco jugadores con capacidad de veto, en torno a los cuales se seguirán construyendo coaliciones como las que se han formado a partir de las discusiones en el *Grupo de trabajo de composición abierta sobre la reforma del Consejo de Seguridad* las cuales impulsan diversas propuestas de reforma.³⁵

Igualmente, resulta indispensable analizar el papel de un jugador como los Estados Unidos el cual, además de constituir la mayor potencia económica, política y militar de los últimos años, ha procedido unilateralmente en diversos aspectos de su política exterior -sobre todo frente a lo que considera amenazas a su seguridad e intereses- y ha ignorado los canales institucionales multilaterales y los llamados de las Naciones Unidas para alcanzar consenso en torno a acciones colectivas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.³⁶

Si bien es cierto que los Estados Unidos han declarado una guerra universal contra el terrorismo y han lanzado una nueva doctrina de defensa y seguridad que incluye la llamada “guerra preventiva”³⁷ -que *grosso modo* consiste en actuar ante cualquier sospecha de agresión, aún no existiendo una amenaza declarada-, ese país necesita de la colaboración de otros estados, no sólo en términos de

³⁵ Las tres principales propuestas de reforma del Consejo de Seguridad son la impulsada por Alemania, Brasil, India y Japón (G4); La del Grupo Africano y la de la coalición integrada por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, México, República de Corea y Turquía integrados en el llamado “Movimiento Unidos por el Consenso” (*Uniting for Consensus*). Ver más adelante las propuestas de las tres principales iniciativas de reforma del CS que fueron analizadas por la Asamblea General en su 60 periodo de sesiones, iniciado en septiembre de 2005.

³⁶ Esto puede ser ilustrado por la invasión norteamericana a Iraq de los últimos dos años que dejó sin considerar los resultados de las inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) respecto a la presunta posesión de Iraq de armas de destrucción masiva.

³⁷ El documento señala que los Estados Unidos no dejarán que sus enemigos den el primer golpe; que para evitar o impedir actos hostiles, actuarán preventivamente si es necesario y tomarán algunas medidas como: crear una capacidad mejor y más integrada en materia de inteligencia; Coordinar con los aliados evaluaciones comunes de peligros; y continuar con la transformación de las fuerzas armadas para que puedan desarrollar operaciones rápidas y precisas que logren resultados decisivos. El documento agrega que el propósito de las acciones será siempre el de eliminar una amenaza específica a los Estados Unidos y a sus aliados y amigos.

despliegue y táctica militar, sino para tener cierto nivel de legitimidad nacional e internacional, contar con su apoyo e, inclusive, reducir el creciente “antinorteamericanismo” en el mundo, que sin duda tiene costos para la potencia y aumenta su vulnerabilidad³⁸.

Lo anterior me lleva a plantear que más allá del proceso expansivo y dominante de los Estados Unidos en el mundo de nuestros días, la realidad de una comunidad internacional crecientemente interdependiente y compleja en sus intereses y percepciones sobre las amenazas que enfrenta, habrá de ser la piedra de toque para que las variadas fuerzas internas y externas de ese país presionen respecto a la inviabilidad de ejercer una política exterior unilateral, muy costosa en términos económicos y políticos, que además redunde en un aislacionismo y un *antinorteamericanismo* de alto costo.

Esta consideración, sumada a las desprestigiadas acciones de política exterior del gobierno de George W. Bush en los últimos años, abren la posibilidad de que los distintos grupos de cabildeo (*lobbies*) y presión en los Estados Unidos, así como la sociedad civil organizada y la propia comunidad internacional influyan en un cambio de orientación de la política norteamericana en los próximos años para hacerla menos unilateral y ofensiva, y más cooperativa. Ejemplo de ello puede ser la elección de Barack Obama a la presidencia estadounidense en noviembre de 2008, siendo el primer hombre de color de ese país en alcanzar tal puesto.

Los Estados Unidos requieren del resto del mundo; necesitan mercados, inversiones y aliados, así como productos, tecnología, materias primas, conocimiento y mano de obra de otros países. Ni siquiera su gran poderío económico y militar les permite tener el control de las complejas manifestaciones

³⁸ De acuerdo con la edición electrónica del 6 de febrero de 2005 del diario *El Clarín*, en una encuesta realizada en enero de 2005 en 21 países y diseñada por la Universidad de Maryland, Turquía encabezó con el 82 por ciento el rechazo a la política exterior de George Bush, seguida por Argentina (79 por ciento) y por Brasil (78 por ciento).

De acuerdo con Roger Garaudy, el “antinorteamericanismo” no es una expresión de nacionalismo ni de racismo, ni propugna la exclusión de sus semejantes o de un pueblo. Es más bien la lucha contra un sistema, contra una concepción del hombre y un modo de vida. Ver el artículo “¿Qué es el antinorteamericanismo?”, de febrero de 1999 en el sitio electrónico: www.vho.org/aaargh/espa/garaudy

transnacionales y locales de los ámbitos político, social, económico, cultural y ecológico. De ahí que parezca factible vislumbrar una reforma del esquema de seguridad colectiva -encabezado por las Naciones Unidas- y un mayor activismo y compromiso de ese país en este foro, a la luz de las múltiples variables que intervienen en la política mundial. En torno a dicha gira el objetivo de este trabajo.

Capítulo I. Marco teórico-metodológico

1. Realismo y Liberalismo: un tipo de coordenadas para pensar la paz, la seguridad y el poder mundial.

a) El Realismo

El Realismo político se consolidó como corriente teórica dominante en la disciplina de las Relaciones Internacionales en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en respuesta a los postulados del enfoque idealista que privó en el periodo de entreguerras (1919-1939) y cuyo principal fracaso se evidenció, de acuerdo con los realistas, con el estallido de la segunda gran conflagración mundial.

En opinión de autores realistas como Hans Morgenthau, George Kennan, Reinhold Niebuhr o E. H. Carr, los idealistas ignoraban el rol del poder en las relaciones internacionales y sobredimensionaban la existencia de intereses comunes entre los estados, los cuales -según la visión idealista- impedirían un nuevo enfrentamiento militar de proporciones globales.

De acuerdo con el Realismo el énfasis del análisis debía estar puesto en los intereses de los estados y no en la ideología, en virtud de que el Estado es el actor principal de las relaciones internacionales y busca la paz a través de la amenaza o el uso de la fuerza, en el marco de un escenario mundial anárquico. Para estos autores la constante de las relaciones internacionales es la lucha de los estados por el poder y la seguridad nacional es el elemento determinante del “interés nacional”.

El pensamiento realista ha evolucionado como teoría de análisis de la política mundial; sus corrientes contemporáneas como el Neo-realismo ubican sus fundamentos en la tradición clásica del pensamiento cuyos mayores exponentes son Tucídides (460-406 AC), Maquiavelo (1469-1527), Hobbes (1588-1679) y Rousseau (1712-1778). El común denominador bajo el que pueden agruparse estos autores clásicos es la llamada “*raison d’État*” la cual plantea que los líderes políticos deben conducir la política exterior de tal manera que garanticen la seguridad del Estado, el cual está en constante peligro por el recurso permanente a la amenaza del o el uso de la fuerza.

En contraste con la perspectiva idealista sostenida por autores como Immanuel Kant o Woodrow Wilson, los realistas son escépticos respecto a la existencia de principios morales universales que los estados deben observar; por el contrario, afirman que está en el legítimo interés del Estado salvaguardar su seguridad y velar por su interés nacional sin adherirse a nociones abstractas como “el bien común”. Los realistas reconocen dos estándares de moral: uno para los individuos que habitan el Estado y otro para las relaciones de éste con los demás en la anárquica arena internacional. Al respecto, y en respuesta a las críticas que se han hecho al Realismo por considerarlo un enfoque carente de toda moral, sus adherentes señalan que el Estado encarna y representa una fuerza moral en sí mismo pues vigila la preservación interna de una comunidad ética de individuos y, por ello, la misión del jefe del Estado es mantener su integridad.

Tanto en la obra de pensadores realistas clásicos como Tucídides, así como en la de autores neorealistas como Kenneth Waltz, están presentes tres elementos teóricos centrales: el *estatismo* o papel central que otorgan al Estado, el imperativo de la supervivencia estatal y la llamada “auto-ayuda” o tarea del Estado de garantizar su seguridad por todos los medios necesarios y posibles, incluida la guerra.

Los autores realistas diferencian la política interna de la externa. Para Morgenthau, por ejemplo, si bien la política internacional constituye una lucha por el poder, es muy diferente de la política nacional en la medida en que ésta es capaz de constreñir y limitar la lucha por el poder entre los individuos que integran el Estado, pues cuenta con instancias jerarquizadas de coerción, mientras que en la política mundial no existe una autoridad central o supranacional que lo haga.

El poder resulta un concepto central para el enfoque realista y tradicionalmente ha sido definido en términos estratégico-militares. Sin embargo, con el fin pacífico de la Guerra Fría, tras la caída del muro de Berlín y la desintegración de la URSS (1989-1991), la escuela realista fue tomada por sorpresa pues no previó ni pudo explicar sólidamente los sucesos que tuvieron lugar en esos años en el mundo. Como consecuencia, un caudal de críticas surgió para señalar las insuficiencias del Realismo en tanto paradigma dominante de las Relaciones Internacionales, así como para señalar la necesidad de incluir otros elementos y factores de análisis. Esta tendencia se vio fortalecida por la consolidación de diversos enfoques teóricos, surgidos en los años 60, en la disciplina. Así, aspectos

como la regionalización, los procesos de integración, la intervención humanitaria o el surgimiento de comunidades regionales de seguridad escaparon las fronteras explicativas del Realismo.

De la misma manera, el Estado, en tanto actor privilegiado de este enfoque político, sufrió fuertes embates al ser cuestionada su supremacía frente al surgimiento y la consolidación de otros actores internacionales como las corporaciones transnacionales, ciertos individuos e instituciones influyentes. Las fuertes críticas al enfoque realista durante los años 80 no fueron ni las primeras ni las últimas; ya desde la década de los 60 el enfoque científico en las ciencias sociales y el de la *interdependencia* y la *transnacionalidad*, en los 70, habían cuestionado los cimientos y alcances explicativos de dicha corriente teórica. En la década de los 80 se consolidó una versión fortalecida del Realismo que se denominó “Neo-realismo” o “Realismo Estructural” que entre otras cosas clama por la veracidad atemporal de sus preceptos centrales, entre los que destaca la idea de que el Estado se encuentra bajo la sombra de la anarquía por lo que su seguridad siempre está en peligro y debe ser garantizada; de ahí que resulte racional que los estados compitan por el poder y busquen garantizar su supervivencia.

La renovación del enfoque realista en los años 80, sobre todo a partir de la publicación en 1979 del libro: *Teoría de la Política Internacional* de Kenneth Waltz, no significa –sin embargo- que desde entonces exista un solo tipo de enfoque en esta escuela de pensamiento; por el contrario, desde los años 50 se han multiplicado las corrientes que comparten los postulados del Realismo pero que tienen acentos particulares respecto al modo de explicar la dinámica de la política mundial. Algunos estudiosos han agrupado las distintas corrientes del enfoque realista. Por ejemplo, Tim Dunne (2005) las divide en 4 grandes grupos:

1) El Realismo Clásico que abarca desde la publicación de la obra de Tucídides sobre la guerra del Peloponeso (s. V a.C.) hasta el pensamiento de Maquiavelo y Hans Morgenthau que, en términos generales, coinciden en que el motor de la política internacional es la lucha por el poder, lo cual tiene su raíz en la naturaleza humana. De acuerdo con este enfoque los principios están subordinados a la política, la cuál a su vez está gobernada por reglas creadas por la naturaleza humana y por la manera en la que se entiende la política internacional, que es a través del concepto de “interés”, definido en términos de poder.

2) El Realismo Estructural o Neorealismo que considera que la anarquía existente en el sistema mundial genera miedo, envidia, sospecha e inseguridad, por lo que es necesario que los estados se auto-ayuden para garantizar su seguridad mediante la maximización de su posición relativa de poder. A esta corriente pertenecen autores como Kenneth Waltz y John Mearsheimer. Entre las respuestas contemporáneas al Realismo Estructural destacan:

3) El Realismo Neoclásico que plantea que la manera sistémica a través de la cual el Realismo Estructural pretende dar cuenta de la política internacional es incompleta y necesita ser complementada por otras variables tales como la manera en la que el poder es percibido y en la que el liderazgo es ejercido. Los dos principales representantes de este enfoque son Randall Schweller y Fareed Zakaria.

4) El Realismo de la Elección Racional cuyos máximos representantes son Joseph Grieco y Stephen Krasner quienes plantean *grosso modo* que las instituciones cuentan, aunque señalan que el problema de las “ganancias relativas” implica que aquellas ejercen menos fuerza que la que los neoliberales les atribuyen. Sin embargo, los autores adscritos a esta corriente reconocen que la anarquía no impide que existan patrones de cooperación en la comunidad internacional; asimismo favorecen la utilización de metodologías científicas como la Teoría de Juegos para probar sus hipótesis.³⁹

Es importante precisar que los autores realistas de la elección racional o “realistas racionales” tienen bastante en común con los llamados autores “neoliberales” pues ambos asumen que las unidades, sean éstas estados o individuos, son racionales y buscan maximizar su utilidad; ambos señalan también que existe la cooperación en un amplio margen de esferas como la seguridad y el comercio; sin embargo, los realistas racionales reconocen que la anarquía plantea una sombra permanente sobre los arreglos de cooperación pues genera un miedo constante al engaño y una preocupación sobre la distribución desigual de las ganancias.

A manera de síntesis y respecto al “poder” conviene señalar que, como afirman Dunne y Schmidt (2005), el proceso de globalización en curso no debe ser

³⁹ Esta clasificación de las corrientes realistas la plantean Tim Dunne y Brian C. Schmidt en el capítulo 7 del libro de John Baylis y Steve Smith (2005) *The Globalization of World Politics*, Nueva York: Oxford University Press.

visto como algo aislado de la distribución del poder mundial, pues incluso la fase predominante de la globalización que vive hoy el mundo tiene un marcado carácter occidental y sobre todo “*americanizante*”⁴⁰. Al respecto, estos autores señalan que el Realismo puede aportar elementos para un análisis más acabado sobre la dinámica internacional, pese a su tendencia a privilegiar explicaciones de continuidad más que alternativas sobre nuevos arreglos institucionales.

Por otra parte, es importante subrayar que la respuesta más sólida del Realismo frente a sus críticos no es la de confrontar la interpretación liberal sobre el fin de la Guerra Fría, sino la de cuestionar el grado de optimismo del Neoliberalismo respecto a la expansión y consolidación de la democracia, el libre comercio y la pacificación generalizada como resultado de los valores liberales. De ahí que el mayor cuestionamiento al modelo neoliberal lo constituya –quizá– la actual guerra contra el terrorismo declarada por los Estados Unidos, la cual pone en tela de juicio las bondades del sistema liberal vigente promovido a imagen y semejanza de ese país.⁴¹

b) El Liberalismo

El Liberalismo constituye una de las alternativas teóricas más consolidadas frente a la corriente dominante del Realismo en las Relaciones Internacionales. Dicha escuela de pensamiento tiene sus orígenes en el siglo XVII en la filosofía de John Locke⁴² y, desde entonces, ha delineado la manera en como los individuos y los ciudadanos conciben su relación con el Estado. El Liberalismo es también una teoría de gobierno, tanto dentro del Estado, como entre los estados y los individuos en el plano global. A diferencia del Realismo, que considera el espacio internacional dominado por la anarquía, los liberales sostienen que los estados deben proyectar valores de orden, libertad, justicia y tolerancia en las relaciones internacionales.

Durante el periodo de entreguerras (1918-1939) el pensamiento liberal, encarnado en la corriente que los realistas denominaron “**Idealismo**”, influyó fuertemente a amplios círculos políticos y académicos occidentales, sobre todo

⁴⁰ La utilización de este término se refiere a la influencia que ejercen las pautas políticas, económicas, militares, sociales y culturales de los Estados Unidos en el mundo. Cfr. Baylis y Smith, op. cit. p. 117.

⁴¹ Al respecto ver Dunne y Schmidt (2005), op. cit. p. 117.

⁴² Una de las cuestiones centrales del pensamiento de Locke es su oposición al autoritarismo y su creencia de que a través de la razón se alcanzaría la verdad y se podrían distinguir las funciones legítimas de las instituciones del Estado y la iglesia, lo cual optimizaría el florecimiento humano en los planos material y espiritual, así como en el ámbito individual y social.

Europeos. Asimismo, tras el final de la II Guerra Mundial esta corriente cobró nueva fuerza, sobre todo con el surgimiento de las Naciones Unidas en 1945 como una esperanza para prevenir que volviera a ocurrir una catástrofe de dimensiones mundiales. Sin embargo, el entusiasmo pronto se diluyó con el inicio del enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría entre la URSS y los Estados Unidos y la amenaza constante de un Armagedón. Para la década de los 90 y con el auto proclamado triunfo de las potencias occidentales encabezadas por la norteamericana, el Liberalismo resurgió con fuerza y sentó las bases de lo que ese país llamó “el nuevo orden mundial” y de lo que algunos académicos denominaron la corriente triunfadora sobre el resto de las ideologías en competencia, sobre todo el socialismo. Incluso algunos pensadores y funcionarios gubernamentales como Francis Fukuyama llegaron a hablar del “fin de la historia” y del triunfo del Liberalismo en el mundo.⁴³

En el siglo XXI los valores e instituciones liberales parecen haberse consolidado en Occidente, principalmente en los Estados Unidos y Europa, y buscan expandirse a todo el orbe. Al respecto, algunos autores como Stanley Hoffmann (1987) señalan que la esencia del Liberalismo es la auto-restricción, la moderación y el compromiso con la paz frente a la realidad de la política mundial caracterizada por un *cuasi* estado de guerra. Otros autores plantean, en cambio, que el Neoliberalismo es la fuente de la inestabilidad mundial y que por ello deben impulsarse otros enfoques y reglas en la política internacional. Lo cierto es que frente a la compleja realidad global el enfoque liberal de las relaciones internacionales se ha caracterizado por defender la idea de que el poder político es producto de las **ideas** y que éstas pueden transformar al mundo conforme a sus principios centrales y ello representa una visión más optimista que la del Realismo que plantea cierta resignación frente a la naturaleza del poder.

Para los liberales el progreso es posible y se identifica con valores como la libertad, la justicia y la paz. Asimismo, la idea de que los ciudadanos son iguales y poseen ciertos derechos básicos que el Estado debe promover y tutelar. Un aspecto clave de esta corriente es la dimensión que otorga a la libertad de los individuos; de ahí que para este enfoque los valores centrales sean la libertad, la tolerancia, la

⁴³ Fukuyama fue Director delegado del Cuerpo de Planeamiento de Política del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Al publicar en 1989 su libro *El fin de la historia y el último hombre* el autor señaló que en el terreno ideológico sus tesis buscaban poner " el clavo final al ataúd de la alternativa marxista-leninista a la democracia liberal".

propiedad privada, el individualismo y el constitucionalismo. Ello, en contraste con la perspectiva realista que sacrifica la libertad del individuo en aras de la estabilidad de la comunidad; el *Leviatán hobbesiano*.⁴⁴

Por otra parte, es importante considerar la diferenciación que hacen algunos estudiosos entre el Liberalismo, como teoría política y económica, y el Liberalismo como teoría internacional. En opinión de Tim Dunne (2005) ambas facetas están íntimamente conectadas y han sido vistas así desde el siglo XVIII. Para este autor el pensamiento liberal internacional contiene una analogía en el ámbito interno que opera en múltiples niveles, lo cual lo lleva a afirmar que la identidad de un Estado, compuesto por un conjunto de individuos, determina su orientación internacional. Este argumento puede ser discutible pero describe la perspectiva que comparten algunos autores liberales. Otro paralelismo que plantean los liberales respecto a los ámbitos doméstico e internacional, es la proyección exterior de las instituciones creadas dentro de los estados, su papel coordinador de la actuación de éstos en el ámbito internacional y la centralidad del imperio de la ley como orientador del orden mundial.

El liberalismo internacional acepta, sin embargo, que el orden global actual ha estado caracterizado por cierta anarquía, como afirman los realistas, pero señalan que la ausencia de una autoridad global legítima y con capacidad coercitiva no significa que el mundo esté inmerso en un estado constante de guerra o que haya que resignarse a ello. La explicación del surgimiento de la guerra varía en los diversos enfoques liberales; para algunos autores la guerra se explica por el fracaso del “balance de poder”; para otros la causa es la existencia de regímenes no democráticos en el mundo.⁴⁵

Una aproximación esclarecedora respecto a las variaciones del enfoque liberal en la disciplina de las Relaciones Internacionales reside en la identificación de las herramientas analíticas de las diversas corrientes respecto a las causas del conflicto o los determinantes de la paz. Así, por ejemplo, Richard Cobden a mediados del siglo XIX señaló que las causas del conflicto y la guerra radicaban en la intervención de los gobiernos en los planos interno y externo, lo cual resultaba en la perturbación del “orden natural”. Para este autor y sus seguidores los determinantes de la paz eran la libertad individual, el libre comercio, la prosperidad,

⁴⁴ Ver el capítulo 8 “Liberalismo” de Tim Dunne en Baylis, J y S. Smith, op. cit., pp. 186-202.

⁴⁵ Al respecto ver T. Dunne, op. cit. p. 187.

la interdependencia sin intervención del Estado; y el elemento decisivo era la **naturaleza humana**.

Para un connotado liberal-idealista como Woodrow Wilson la causa del conflicto se encontraba en la naturaleza antidemocrática de la política, especialmente de la política exterior y el balance de poder. Para este promotor del orden y la paz mundiales la autodeterminación nacional constituía un factor favorecedor de la paz, lo mismo que la receptividad de los gobiernos democráticos a la opinión pública y la seguridad colectiva lograda a través de la creación de una organización internacional como la Sociedad de Naciones. Para los seguidores de este enfoque el énfasis recaía en el **Estado**. En contraste, aquellos liberales que como J.A. Hobson consideraban el balance de poder del sistema mundial como la causa de los conflictos, afirmaban que la paz se conseguía a través de un gobierno global con poderes para mediar y hacer cumplir sus decisiones. El elemento relevante para esta corriente era la estructura del **sistema internacional**.

Entre las cuatro corrientes de Liberalismo que identifica Dunne existe una tensión teórica en el sentido de que afirman su compromiso con la libertad económica y social, lo cual conduce en cierto modo a una reducción del papel de las instituciones de gobierno, al tiempo que la cultura político-democrática que pregonan requiere ser salvaguardada por instituciones robustas. Existe, pues, una tensión entre las diversas metas liberales, lo cual plantea un desafío tanto teórico como práctico. Al respecto, los críticos de dicho enfoque afirman que lo que existe es una rivalidad e incompatibilidad de conceptos. Esta tensión o aparente contradicción plantea una pregunta central: ¿deben las políticas liberales preservar ante todo el derecho de los individuos a tener propiedades y derechos, o deben elevar la equidad sobre la libertad para que los recursos sean repartidos entre los que menos tienen y ello contribuya a la estabilidad?⁴⁶ Esta es una cuestión que sigue siendo objeto de discusión entre diversos analistas y estudiosos como el economista indio, Premio Nobel, Amartya Sen.

Derivado de lo anterior, resulta relevante para este trabajo retomar las afirmaciones de W. Wilson respecto a la necesidad de garantizar la seguridad en el plano internacional mediante un sistema de regulación que haga frente a las

⁴⁶ Sobre este debate ver Dunne, T., op. cit. p.188.

disputas, así como a través de una fuerza internacional que pueda ser movilizada cuando la negociación y la diplomacia fallan. Es claro que este enfoque fue el que privó, en términos generales, en el diseño de la seguridad colectiva tanto de la Liga de las Naciones como de las Naciones Unidas, aunque en el caso del Consejo de Seguridad de la ONU le fueron dadas mayores atribuciones para actuar.

Además del mantenimiento de la paz mundial, los liberales internacionalistas de principios del siglo XX como Wilson introdujeron la **educación** como elemento esencial de su agenda; de ahí que se haya incorporado el estudio de las relaciones internacionales como disciplina de las Ciencias Sociales en Inglaterra a principios de siglo y se haya podido consolidar como tal desde entonces.⁴⁷

Por otra parte, luego de 1945 parece haber habido un giro pragmático en el enfoque liberal pese a que ha mantenido sus postulados centrales. Autores como David Mitrany argumentaron sobre la incapacidad del Estado para enfrentar la modernización, de ahí la necesidad de fomentar la cooperación transnacional para lograr resolver los problemas comunes de los estados. Por su parte los analistas afines al enfoque de la **cooperación y la integración** sostienen que en la medida en que los estados se involucran en un proceso de integración el costo de cancelar dicha cooperación aumenta por lo cual se reducen las probabilidades de que esto ocurra.

De los planteamientos de los autores liberales afines a los enfoques de la **integración** y la **transnacionalización** surgieron -en los años 70- corrientes llamadas "Pluralistas" cuyos promotores empezaron a cuestionar el papel dominante del Estado frente a la emergencia e influencia de otros actores relevantes de las relaciones internacionales. Señalaron que la política mundial no era ya una arena exclusiva de los estados sino de varios actores transnacionales y globales. Entre dichos autores destacan **Joseph Nye** y **Robert O. Keohane** y su imagen de las relaciones internacionales como una telaraña de actores vinculados a través de múltiples canales de interacción, algo similar a los "juegos anidados" de George Tsebelis.

Para algunos estudiosos la mayor aportación de los autores "pluralistas" es la elaboración del concepto de **interdependencia** pues tuvo un mayor desarrollo

⁴⁷ En 1919 se creó la cátedra W. Wilson en los Estados Unidos con el objetivo principal de promover el entendimiento entre las naciones y los individuos. En este y otros esfuerzos de los idealistas seguidores de Wilson se puede apreciar el imperativo de la autoconciencia normativa como fuente del orden y la paz.

teórico que aquel del *transnacionalismo*. La clave de aquel planteamiento es su cuestionamiento de la autonomía estatal en el complejo sistema global, el cual –afirman estos autores– abre posibilidades amplias para la cooperación. La interdependencia no sólo cuestionó la teoría realista, sino que también puso en entredicho las corrientes liberales sobre la justicia que asumían que las fronteras de las comunidades coincidían con las fronteras de la soberanía estatal. Así, por ejemplo, los argumentos de Keohane y Nye cuestionaron la teoría de la justicia de John Rawls, la autosuficiencia del Estado y la idea de que corresponde a éste y a su jurisdicción resolver el problema de la desigualdad. Ello en contraste con la defensa de las bondades del libre comercio y la cooperación para resolver la pobreza y la desigualdad. Lo que los pluralistas subrayaban, en todo caso, era la idea de justicia global y la dimensión internacional del desarrollo.⁴⁸ Este debate tiene hoy vigencia en discusiones como las del llamado “derecho de injerencia” o “responsabilidad de proteger” cuando el estado no es capaz de hacerlo.

Puede agregarse que frente a la euforia que caracterizó a los liberales tras el fin de la Guerra Fría, por el horizonte promisorio de cooperación que vislumbraron, el patrón de conflicto, amenaza e inseguridad que ha marcado los primeros años del siglo XXI abre la puerta al cuestionamiento sobre el éxito de los valores liberales y su aplicación en las diversas sociedades. Los sucesos del mundo contemporáneo permiten observar, además, la coexistencia de patrones como el autoritarismo, la democracia, el proteccionismo económico y comercial, la defensa de la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y la defensa los derechos humanos, cuya combinación está lejos de ser armónica y plantea múltiples contradicciones.

Frente a la optimista visión liberal del siglo de las luces el mundo de hoy se percibe como un lugar inhóspito, agresivo, inseguro, inestable e incierto. La aplicación de la razón y de la ciencia a la política –postulado central de la Modernidad– pareciera estar lejos de ser una realidad y una alternativa. En ese sentido, una de las críticas centrales que se hace hoy al Liberalismo es el fracaso de su misión universalista de promoción de sus valores centrales (democracia, libre comercio y secularismo) y su ataque a los valores de sociedades no occidentales, que en opinión de muchos liberales abre paso al conflicto (¿terrorismo?). Otra de las críticas principales que se hacen al Liberalismo es que sus valores fomentan sociedades individualistas e inequitativas caracterizadas por la rivalidad y la

⁴⁸ Cfr. Dunne. op. cit. p. 193.

competencia.⁴⁹ Al respecto, resulta esclarecedor el planteamiento que recoge Dunne (2005) de Immanuel Wallerstein cuando éste afirma que los liberales consideran sus valores como un regalo de los poderosos a los débiles, a quienes recibirlos les plantea un dilema: rechazan el “paquete de regalo” y pierden, o aceptan el “regalo” y pierden también por la imposición y sus consecuencias. Al respecto piénsese, por ejemplo, en las reformas de ajuste estructural que emprendieron varios gobiernos en respuesta a la presión del gobierno norteamericano y de organismos como el Fondo Monetario Internacional cuyos resultados contribuyeron a ampliar las brechas de desigualdad de las sociedades.

Por otra parte, las tensiones internas del Liberalismo se proyectan a la arena internacional y plantean dos grandes alternativas en la era de la globalización: la variante “neo-liberal” para la cual las instituciones internacionales deben ser mínimas y para la que el crecimiento económico será grande aunque desigualmente distribuido, por lo cual se hace necesaria una acción militar preventiva a fin de enfrentar la inconformidad, el caos y la violencia. Y una corriente más progresista, encabezada por los llamados “liberales radicales” que plantean incrementar la regulación mediante el fortalecimiento de las instituciones internacionales, para lo cual es necesario avanzar en la democratización de éstas y en su transparencia y rendición de cuentas. Frente a las críticas que se hacen a este enfoque por su grado de utopía o inviabilidad, los liberales radicales responden haciendo uso del axioma *kantiano* de que: “*lo que debe ser, puede ser*”.⁵⁰

Estas son, *grosso modo*, las coordenadas básicas de los dos grandes enfoques teóricos que han dominado el análisis de la política mundial y las Relaciones Internacionales. Sus vinculaciones, semejanzas y diferencias son múltiples en función de su objeto de estudio, sus premisas y del énfasis que ponen en diversos aspectos de la realidad mundial. A continuación abordo brevemente las premisas y argumentos centrales de los enfoques adscritos a las corrientes realista y liberal a fin de lograr una mayor aproximación a las coordenadas básicas del debate que existe entre ambos enfoques.

2. El debate entre Neorealismo y Neoliberalismo (debate *neo-neo*)

Para analizar el debate que existe entre los postulados de las dos grandes corrientes del “enfoque racionalista” de la disciplina de las Relaciones

⁴⁹ Ver Dunne, op. cit. p. 201.

⁵⁰ *Ibid*,

Internacionales, que forman parte del “Cuarto Debate” de la disciplina⁵¹, es importante partir de una consideración: las teorías dominantes o del llamado *mainstream* de las RRII influyen en la manera en la que se ve y se reproduce el mundo; en la manera en la que se crean los programas de estudio o agendas de investigación, así como en la forma en la que se construyen las instituciones y los regímenes internacionales (al menos por parte de algunos sectores, jugadores y tomadores de decisiones). De ahí que el análisis de las diferencias que existen entre las visiones del mundo y su teorización contribuya a enriquecer el debate y la manera en la que concebimos la dinámica mundial y sus posibilidades de cambio.

El debate entre Realismo y Liberalismo, o más contemporáneamente dicho, entre “liberales pluralistas” y “neo-realistas”, ha generado encuentros y desencuentros teóricos desde la década de los 70. Entre los ejemplos de interacción y síntesis de estas dos escuelas puede mencionarse la aceptación, por parte de autores liberales, de algunos de los preceptos del Neorealismo tales como la existencia de una estructura internacional anárquica, la centralidad del Estado y el enfoque racional en la investigación en las Ciencias Sociales. A los autores que han incorporado estas premisas se les conoce, desde los años 80, como “neo-liberales” o “**neo-liberales institucionalistas**” (Robert O. Keohane y Joseph Nye).

Por otra parte, el punto de inflexión o diferenciación entre Realismo y Liberalismo (Idealismo) ha seguido siendo la idea liberal de que la existencia de un sistema internacional anárquico no significa que no puedan existir patrones prolongados de cooperación, lo cual se logra –de acuerdo con estos autores– creando **regímenes internacionales** sobre la base del intercambio de información, el refuerzo de la reciprocidad y la creación de normas que castiguen el incumplimiento o la defección. Por su parte, los realistas han cuestionado la hipótesis liberal de que los actores se involucran en arreglos cooperativos en la medida en que existen ganancias compartidas y al respecto señalan que en realidad lo que importa son las **ganancias relativas**, es decir, aquellas que son mayores que las del adversario en el marco de cierto arreglo, régimen o institución.

Como se ha señalado, estas dos escuelas han dominado la disciplina de las Relaciones Internacionales, sobre todo del mundo anglosajón, desde mediados de

⁵¹ El surgimiento del llamado “Cuarto Debate” en la disciplina de las Relaciones Internacionales obedece a un cambio profundo suscitado en la década de los noventa en el orden mundial así como al declive del Tercer Debate o “Debate Interparadigmático” en tanto referencia para entender el estado de cosas que caracterizaban la disciplina. Sobre este tema ver: Sodupe, Kepa (2005) *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco.

los años 80 y ejemplo de ello es la enorme influencia de publicaciones periódicas como las revistas *International Organization* e *International Security* cuyos artículos y columnistas resaltan los méritos de estos enfoques, así como su capacidad explicativa respecto a la política mundial y las relaciones internacionales. De esta forma, puede decirse que la disciplina ha estado dominada por el debate entre Neorealismo y Neoliberalismo (los llamados “neos”).

En opinión de Steven Lamy (2005), *neoRealismo* y *neoLiberalismo* más que dos teorías representan dos paradigmas y marcos de referencia dominantes de las RRII que influyen sobre los parámetros con los que se aprecia la realidad y se definen las agendas de investigación, el debate y la política exterior, principalmente en los Estados Unidos. Sin embargo, los grados y matices con los que los estudiosos adscritos a cada paradigma definen su posición varían notoriamente. Por ejemplo, algunos neo-realistas son menos flexibles respecto a cuestiones como defensa, seguridad o participación en acuerdos internacionales. También existe una diferencia importante en la manera en la que se denominan los académicos y los diseñadores de estrategias políticas conforme a estos paradigmas. Así, por ejemplo, la obra de Kenneth Waltz, su énfasis en la estructura del sistema internacional y su repercusión en el comportamiento de los estados representa un punto de referencia importante para los llamados neo-realistas; no así para aquellos académicos que se identifican con el Liberalismo y que se definen como neo-liberales institucionalistas o simplemente institucionalistas y ponen el énfasis en la posibilidad de la cooperación, tal como lo hace Robert O. Keohane.

Podemos afirmar que la influencia que han tenido la academia y la política norteamericana en el mundo contemporáneo es enorme y un gran número de estados se ha sumado, o al menos declarado su afinidad con dichos valores y enfoques, así como con la ampliación de la comunidad de democracias capitalistas como si ello fuera la única posibilidad o “*the only game in town*”. Al respecto importa resaltar que en materia económica, comercial y financiera persisten las reglas (instituciones) creadas por los triunfadores de la II Guerra Mundial y, en particular, por los Estados Unidos (el esquema Bretton Woods). Como señala Steven Lamy (2005) los marcos de referencia de estas instituciones son de carácter liberal y realista, y para la gran mayoría de los diseñadores neoliberales de políticas gubernamentales la prioridad está puesta en el “interés nacional” y no en la “paz

democrática” del liberalismo tradicional.⁵² Es decir, hay una suerte de corrimiento del liberalismo clásico hacia posiciones más realistas.

Por otra parte, es cierto que existen claras diferencias entre Neo-realismo y Neo-liberalismo. En opinión de Robert Keohane (1993) el **Neo-liberalismo institucional** utiliza premisas tanto del Realismo como del Liberalismo, enfoques que en opinión de Robert Cox abordan el tipo de problemas que pueden causar disrupciones del *status quo* del sistema global, tales como la seguridad, el conflicto y la cooperación. Los autores y teorías neo-realistas se concentran, generalmente, en temas de seguridad y defensa, así como en la guerra. Para los autores neoliberales institucionalistas, la cuestión central radica en encontrar los mecanismos adecuados para promover los arreglos de cooperación en un sistema internacional que es competitivo y anárquico. En contraste, los neo-realistas se cuestionan sobre la mejor forma de sobrevivir en el entorno internacional haciendo uso de las ventajas del Estado, incluida la militar. Empero, en opinión de autores como Cox ninguno de los dos paradigmas ofrece mecanismos de reforma o transformación de fondo del sistema internacional, sino que constituyen teorías que se recrean las reglas básicas del sistema; es decir, no plantean cuestionamientos de fondo.⁵³ De ahí que estos autores se identifiquen y adscriban al enfoque reflectivista de la disciplina de las RRII.

a) El Neorealismo

El Realismo clásico y el Neorealismo se diferencian por su manera de concebir el poder. Para los realistas clásicos éste es un fin en sí mismo, aunque reconocen que existen distintos tipos: militar, económico o tecnológico, y el militar es considerado el elemento más importante de los atributos del Estado. En contraste, los neo-realistas sostienen que el poder significa más que la mera acumulación de recursos militares y la habilidad de usarlo para coaccionar y controlar a otros estados. Al respecto, Kenneth Waltz afirma que el poder es el resultado de la combinación de las capacidades del Estado (tamaño, ubicación, política interna y capacidad de liderazgo) y es ello -y no su función- lo que los diferencia en el sistema internacional. Es decir, el poder le otorga a los estados una posición en la arena internacional que delinea su conducta. De ahí que esta corriente considere que un

⁵² Ver Lamy, Steven, “Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism”, en Baylis, John y S. Smith (2005) *The Globalization of World Politics*, Nueva York: Oxford, p. 207.

⁵³ Ibid, p. 208

cambio en la distribución del poder permite explicar la estructura del sistema internacional.⁵⁴

Waltz critica el argumento de los autores neoliberales institucionalistas, como Keohane, que plantean que se puede manejar el proceso globalizador mediante la construcción de instituciones internacionales efectivas, pues sostiene que dichas instituciones requieren del apoyo de las grandes potencias para funcionar. Waltz y sus seguidores no niegan la importancia de las explicaciones a nivel de las unidades temáticas pero sí plantean que los efectos de la “estructura” deben ser considerados como parte esencial del sistema. Para ellos la estructura se define en términos del principio ordenador, que es el sistema internacional anárquico, así como por la distribución de capacidades de los estados y no existe diferencia en su funcionamiento pues la estructura del sistema moldea sus políticas exteriores.

Un segundo grupo importante de neorealistas está encabezado por Joseph Grieco, quien ha integrado algunas ideas de Waltz junto con las de autores más tradicionales como Hans Morgenthau, Raymond Aron, Stanley Hoffmann o Robert Gilpin para construir un enfoque realista que pretende ser moderno.

Por otra parte, existen dos divisiones importantes en el Realismo Estructural o Neorealismo: la de los realistas “**ofensivos**” y la de los “**defensivos**”. A la corriente encabezada por Waltz se le conoce como defensiva y difieren de ella autores ofensivos como John Mearsheimer, quien sostiene que la estructura del sistema internacional obliga a los estados a maximizar su posición relativa de poder pues existe un grado de incertidumbre respecto a las intenciones de los otros estados. Este argumento le permite afirmar que no hay estados satisfechos sino más bien en continua búsqueda del aumento de su poder a expensas de otros. En contraste con Waltz, los autores ofensivos sostienen que el mejor camino de los estados para alcanzar la paz es mediante el aumento constante de su poder. Sin embargo, Mearsheimer reconoce que en tanto la hegemonía global no es posible, los estados están condenados a una competencia perpetua por el poder.

El Neorealismo y las ganancias absolutas y relativas

El asunto de la cooperación entre los actores representa un elemento importante de divergencia entre los neo-realistas y los neo-liberales. Para los primeros, existen dos barreras centrales para la cooperación internacional: la

⁵⁴ Ibid, p. 208-209

traición y las ganancias relativas de los otros actores. En su opinión, cuando algunos estados no cumplen las reglas de la cooperación provocan que los demás actores abandonen la acción multilateral y actúen de forma unilateral. Por su parte los neo-liberales afirman que la cooperación fracasa cuando los estados no siguen las reglas o traicionan a los demás en aras de asegurar su propio interés.⁵⁵

Joseph Grieco, es uno de los autores que ha centra su atención en el concepto de **ganancia relativa** y **absoluta** y afirma que los estados están interesados en aumentar su poder e influencia (ganancias absolutas) y, por ende, son proclives a cooperar con otros estados o actores del sistema internacional, a fin de aumentar sus capacidades. Sin embargo, también reconoce que a los estados les importa el poder y la influencia que puedan lograr otros estados (ganancias relativas) en el marco de un compromiso de cooperación. De ahí que en su opinión, en un mundo caracterizado por la incertidumbre, la amenaza y la competencia, la cuestión fundamental no es si todas las partes ganan de los arreglos de cooperación, sino quién ganará más si se coopera. Esta afirmación permite cuestionarse sobre el papel de los Estados Unidos en el marco de las Naciones Unidas y su lucha contra el terrorismo internacional, de cara a las llamadas ganancias relativas y absolutas.

El Neorealismo y la seguridad

Los estudiosos de la seguridad, principalmente en los Estados Unidos, han sugerido una versión matizada del Realismo que busca entender la naturaleza de las amenazas así como las opciones estratégicas que los estados deben seguir para sobrevivir y prosperar en el sistema internacional. De acuerdo con Steven Lamy (2005) a los integrantes de esta corriente que enfatiza la política y tiene una orientación más normativa se les conoce como "**Realistas modernos**", los cuales a su vez forman parte de las versiones ofensiva y defensiva del Neorealismo.

De acuerdo con la **visión ofensiva** del Neorealismo las situaciones internacionales pueden ser modeladas bajo el esquema del "dilema del prisionero"⁵⁶ debido a que la incompatibilidad de las metas e intereses de los estados aumenta la naturaleza competitiva del sistema anárquico lo cual hace que el conflicto y la cooperación se vuelvan inevitables. Los seguidores de esta corriente sostienen que

⁵⁵ Ibid. P. 210.

⁵⁶ Este modelo de juego se explica más adelante en el apartado correspondiente a la Teoría de Juegos.

los estados siempre deben estar preparados frente a los desafíos de un estado expansionista o belicoso que ponga en peligro la estabilidad regional o mundial. Más aún, los **neo-realistas ofensivos** consideran que seguir una estrategia de desarme y, por ende, de reducción relativa de poder equivale a invitar a otros estados expansionistas a atacar.

Al respecto, resulta interesante destacar la anécdota que recoge Lamy (2005) sobre las críticas que hicieron en 2003 estudiosos de la seguridad como J. Mearsheimer y Stephen Walt al manifestar su desacuerdo con la estrategia de George W. Bush respecto a Iraq. Estos autores afirman que la administración norteamericana planteó a su país la existencia de una amenaza desproporcionada bajo la supuesta posesión de armas de destrucción masiva del régimen de Saddam Hussein, lo cual contrastó con la información que tenía la Comisión de Inspección Verificación de las Naciones Unidas (UNMOVIC). En opinión de dichos autores la estrategia de Bush ha aumentado las posibilidades de que los grupos terroristas ataquen a los Estados Unidos y los han vuelto más vulnerables.⁵⁷

Coincido con el razonamiento de Mearsheimer y Walt en cuanto a que la ocupación norteamericana de Afganistán, la invasión a Iraq en 2003 y la guerra contra el terrorismo internacional han abierto muchos frentes para los Estados Unidos los cuales lo vuelven vulnerable y desborda su capacidad militar, táctica y de inteligencia. Además, conforme avanzan los hechos, parece confirmarse la percepción de muchos analistas respecto al enorme costo de la guerra frente a sus beneficios, relativos y absolutos. Al respecto, también es interesante analizar el argumento de un autor neo-realista como Robert Jervis respecto a la inviabilidad de que los líderes hagan uso de la fuerza militar como estrategia para conquistar territorios o expandir sus intereses debido al proceso de globalización y a la compleja interdependencia que caracteriza al mundo contemporáneo.

Por otra parte, importa destacar que a los autores **neo-realistas defensivos** frecuentemente se les confunde con neo-liberales pues comparten el argumento de que la guerra puede ser evitada mediante la creación de instituciones de seguridad colectiva y control de armamentos. Por sus postulados, pareciera que los neo-realistas defensivos son más optimistas que sus colegas ofensivos. Sin embargo, desafían la visión neo-liberal sobre la sencillez de encontrar áreas en las que el interés nacional de los estados converja y ello permita la cooperación y el desarrollo

⁵⁷ Ibid, p. 211.

de instituciones; a esto se suma su temor a la violación de los acuerdos, y la proclividad de los estados a traicionar, sobre todo en acuerdos de seguridad.⁵⁸

b) El Neoliberalismo

Como he señalado, existen diversos tipos de Liberalismo entre los que destacan --de acuerdo con David Baldwin (1993)— el comercial, republicano, sociológico e institucionalista. Para los fines de este trabajo me limito a destacar las dos últimas corrientes, las cuales han cobrado gran auge en el estudio de la política mundial y las relaciones internacionales.

El **Liberalismo Sociológico** considera a la comunidad y a los procesos de interdependencia como elementos importantes para el análisis y sostiene que, dada la conectividad e interrelación de los actores en el mundo, resulta muy costoso para los estados actuar de manera unilateral y evadir la cooperación con los demás, así como iniciar la guerra o desplegar otras conductas agresivas. De ahí que considere que los estados pueden construir instituciones internacionales para enfrentar retos comunes. El liberalismo sociológico se identifica, además, con gran parte de los estudios sobre cultura, comunidades y sociedad civil transnacional.

Por su parte, el **Liberalismo Institucional** o **Institucionalismo Neoliberal** representa otra opción teórica para enfrentar al pensamiento realista y sus diversas corrientes. Los orígenes de dicho enfoque liberal se encuentran en los estudios de integración funcional de los años 50 y 60 en los que se planteaba que el camino para lograr la paz y la prosperidad era mediante el fomento de fondos comunes entre estados independientes que cedieran parte de su soberanía con miras a integrar comunidades que promovieran el crecimiento económico y respondieran a problemas comunes. Ejemplo de ello es la Unión Europea.⁵⁹ La mayor parte de las teorías de la integración comparten un enfoque más pragmático que idealista-normativo.

Robert Keohane y Joseph Nye representan la tercera generación de autores neoliberales institucionalistas que -en los años 70- acuñaron los conceptos de “**transnacionalización**” y “**dependencia compleja**” y argumentaron que el mundo se había vuelto más plural en términos del surgimiento y consolidación de nuevos actores y su involucramiento en una amplia gama de asuntos mundiales, lo cual

⁵⁸ Estos planteamientos los retoma Steven Lamy en su artículo sobre los enfoques contemporáneos del Neorealismo y el neo-liberalismo.

⁵⁹ Ver Lamy, S, op. cit. p. 213.

incidió en una mayor interdependencia global. La llamada “Teoría de la Interdependencia Compleja” encabezada por Keohane y Nye tiene cuatro rasgos esenciales: **1)** reconoce la existencia de crecientes vínculos entre los estados y entre éstos y otros actores no estatales; **2)** reconoce la existencia de una nueva agenda de asuntos internacionales sin distinción de lo que los norteamericanos han llamado “alta y baja política” (*low and high politics*) **3)** la existencia de múltiples canales de interacción entre los diversos actores a través de las fronteras nacionales y **4)** el declive de la efectividad del uso de la fuerza militar como herramienta de la actividad estatal. Esta corriente tiene muchas afinidades con algunas teorías de la globalización.⁶⁰

El Neoliberalismo y las instituciones

El Neoliberalismo Institucional comparte varios supuestos del Neorealismo aunque advierte que los realistas enfatizan demasiado el conflicto y la competencia y minimizan las oportunidades de la cooperación. Los neoliberales institucionalistas consideran a las instituciones como los medios para lograr la cooperación entre los actores del sistema. La mayoría de estos autores han concentrado su investigación en asuntos de *gobernanza* mundial (*global governance*) y de creación y mantenimiento de instituciones asociadas con el proceso de globalización. Asimismo, ponen énfasis en los intereses mutuos de los actores -los cuales trascienden el comercio y las finanzas-, y aseguran que luego del fin de la Guerra Fría los estados han fijado su atención en aspectos vinculados con la seguridad, entre los que destacan el terrorismo, la proliferación de armas y el incremento del número de conflictos intra e inter-estatales que ponen en peligro la seguridad nacional, regional y global. Autores como Graham Allison (2000) sostienen que una de las consecuencias de la globalización de los asuntos de seguridad es la creciente aceptación de que las amenazas no pueden ser enfrentadas eficientemente de manera unilateral, sino que requieren el diseño de regímenes regionales y globales que promuevan la cooperación entre estados y la coordinación de políticas y estrategias para darles respuesta, incluyendo las llamadas “nuevas amenazas”.⁶¹

La mayor parte de los autores neoliberales apoyan la cooperación multilateral y son bastante críticos frente a doctrinas y estrategias como la “acción preventiva”

⁶⁰ Esta caracterización la plantea Steven Lamy en el capítulo 9 del libro de John Baylis y Smith (2005).

⁶¹ Entre las nuevas amenazas a la seguridad puede destacarse el terrorismo cibernético, el *bioterrorismo* y la pornografía infantil.

(*preemptive doctrine*) y el uso unilateral de la fuerza que ha sido un recurso utilizado por los Estados Unidos. Las premisas fundamentales del enfoque neoliberal institucionalista son las siguientes:

- Los estados son los actores claves de las relaciones internacionales pero no los únicos; además son actores racionales o instrumentales que buscan siempre maximizar sus intereses en todas las áreas.
- En el ambiente competitivo en el que se desenvuelven los estados, buscan maximizar las ganancias absolutas mediante la cooperación; su comportamiento racional los lleva a atribuirle un valor importante a la cooperación y no les preocupan tanto las ganancias que logran otros estados en el marco de los arreglos de cooperación.
- El mayor obstáculo para la cooperación es el no-cumplimiento o la violación de los acuerdos por parte de los actores.
- La cooperación no está libre de dificultades pero los estados serán leales a los acuerdos e instituciones si estos son vistos como mutuamente beneficioso y si los proveen de oportunidades crecientes para asegurar sus intereses internacionales.

De las premisas anteriores se desprende que la perspectiva **neo-liberal institucionalista** cobra relevancia en el análisis de aspectos correspondientes a las áreas en las que los estados tienen intereses compartidos (un acuerdo general de libre comercio o de protección al medio ambiente); sin embargo pareciera tener menor relevancia en aquellas áreas en las que los estados no tienen intereses comunes. De ahí que algunos autores realistas sugieran que la cooperación militar en materia de seguridad, en la medida en que es vista como un juego de suma cero- en el que la ganancia de uno equivale a la pérdida del otro- se hace más difícil o imposible.

En síntesis, podemos decir que los neo-realistas y los neo-liberales comparten una epistemología común; se concentran en el análisis de cuestiones similares y concuerdan respecto a una serie de premisas sobre el individuo, el Estado y el sistema internacional. Autores como Robert Jervis así lo reconocen y plantean que no existe una gran brecha entre estas dos corrientes teóricas.⁶² Por ejemplo, ambos enfoques conciben a la anarquía como la ausencia de una

⁶² Ver S. Lamy, op.cit., p. 215.

autoridad que haga cumplir las reglas que constriñen el comportamiento de los estados y otros actores del sistema internacional; ambas teorías coinciden en que la anarquía impulsa a los estados a actuar unilateralmente y promueve un comportamiento de auto-ayuda que contribuye a dificultar la cooperación. Sin embargo, para los neo-realistas el mundo es más hostil y está caracterizado por la competencia y la conflictividad; las relaciones internacionales constituyen una lucha por la supervivencia y en cada interacción existe la posibilidad de perder poder frente a los competidores.

En contraste, para los neo-liberales institucionalistas las relaciones internacionales son competitivas pero existen múltiples oportunidades de cooperación en las áreas de mutuo interés, lo cual puede mitigar los efectos de la anarquía. Para algunos observadores la diferencia entre estas corrientes radica en que estudian mundos diferentes; unos se concentran en la guerra y las cuestiones de seguridad y otros en la economía política internacional, el medio ambiente y los derechos humanos.

3. Una aproximación a la Teoría de la Elección Racional y al Institucionalismo.

La Economía neoclásica ha aportado a la Teoría Social la idea y pretensión de que los actores son racionales y llevan a cabo sus elecciones conforme a una idea maximizadora de ganancias. En su origen este planteamiento ha buscado subrayar que en el ámbito de la Economía la conducta de los individuos se apoya en el cálculo y se orienta a la obtención del máximo beneficio, siendo su motor el interés y acentuándose un carácter desapasionado y calculador. A partir de este enfoque la Teoría de la Elección Racional ha sido trasladada al resto del análisis social con diversos resultados y limitaciones. Por ejemplo, ha centrado su atención en el problema de la acción colectiva y la provisión de bienes, y parte de supuestos como que los individuos son egoístas y se conducen conforme a fines; es decir, de manera instrumental buscando maximizar beneficios y/o ganancias; que la acción racional de los actores está regida por la relación costo-beneficio; y la suposición de que el individuo cuenta con información perfecta y que siempre existen alternativas y oportunidades para elegir. Este enfoque -en su versión más ortodoxa- otorga un papel marginal a las motivaciones y a otros “motores” que impulsan la acción humana, los cuales no pueden justificarse racionalmente, tales

como el altruismo o la creencia en ciertos valores o principios de tipo ideológico, político, social, cultural, místico o religioso.

Asimismo, de acuerdo con la perspectiva individualista de este enfoque, los actores racionales más aptos, o que maximizan mejor sus ganancias, en principio, no tienen incentivos para cambiar su conducta lo cual puede resultar en detrimento de una posible transformación de las reglas del juego o condiciones sociales existentes, y abre la posibilidad para que un gran número de individuos quede excluido del mejoramiento o progreso (una suerte de darwinismo social). Lo anterior permite suponer que un análisis que parta de dichas premisas puede ser limitado, entre otras razones porque en los hechos existe una distribución desigual de la información; los individuos no cuentan con la información completa y, aún cuando dispongan de ella, no siempre pueden procesarla. Más aún, no siempre actúan conforme a los patrones de maximización clásicos; es decir, los individuos eligen y actúan de acuerdo con creencias, deseos e ideología, los cuales no siempre responden a una lógica de maximización de beneficios u *optimalidad*. En términos de Tsebelis, esto ocurre debido a que los actores están inmersos en múltiples juegos o escenarios (juegos anidados).

Sin embargo, importa subrayar que este cuerpo teórico ha evolucionado y ha corregido y complementado algunos de sus fundamentos y premisas. Un ejemplo de ello es la incorporación de una teoría de la ideología -por parte de Douglass North- al análisis económico, político y social en el marco del llamado *Neoinstitucionalismo Económico*, lo cual ha permitido considerar aspectos importantes que influyen en las decisiones y acciones de los actores y que estaban ausentes en los análisis convencionales de la elección racional.

Por otra parte, existen supuestos comunes en los enfoques de la elección racional del Neoinstitucionalismo, tales como la consideración de la racionalidad de los individuos, la existencia de incentivos y la importancia que se otorga al papel de las instituciones. Así, por ejemplo, de acuerdo con el enfoque neoinstitucional la primera acotación que es necesario introducir en la Teoría de la Elección Racional para hacerla útil en el análisis político es que la racionalidad de los actores es *limitada* —tal como lo señala Herbert Simon (1989)— tanto por el entorno como por la capacidad de medirlo y conocerlo. Igualmente, un autor neoinstitucional como North, sin rechazar completamente el modelo del actor racional, parte de la crítica a los supuestos de la economía neoclásica y afirma que la racionalidad de

los actores está limitada por las capacidades cognitivas del ser humano y agrega que la existencia del actor maximizador implicaría una cantidad de cálculos imposibles de realizar y una cantidad ingente de información:

“Las limitaciones computacionales del individuo están determinadas por la capacidad de la mente para procesar, organizar y utilizar información. A partir de esta capacidad considerada junto con las incertidumbres propias del desciframiento del medio, evolucionan normas y procedimientos que simplifican el proceso. El consiguiente marco institucional, como estructura de la interacción humana, limita las elecciones que se ofrecen a los actores”. (North, 1990:25)

La teoría neoclásica supone que los cálculos y la información no cuestan; es decir, que no existen costes de transacción. North, en cambio, fija la atención de la historia económica en el estudio de las instituciones como mecanismos desarrollados para reducir los costes de transacción implícitos en todo intercambio. Para North y otros autores neo-institucionales la incertidumbre sobre el comportamiento de los actores dificulta la capacidad de las organizaciones para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido, y los recursos que dedican los grupos humanos para poder alcanzar un grado mayor de predictibilidad del entorno son parte de los costes de transacción del intercambio social. Es así como las instituciones resultan soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen fundamentalmente para reducir estos costes entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.

Al respecto, autores como North en la Historia Económica o como Powell y DiMaggio en la Sociología de las Organizaciones han planteado la necesidad de recuperar a las **instituciones** como centro del análisis. A pesar de sus diferencias, estos autores comparten una crítica a las visiones de la historia que la ven como un proceso de equilibrios en el que las decisiones son tomadas por actores que no se enfrentan a restricciones, o a aquellas concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de su acción. Estos autores coinciden más o menos con la idea de North de que:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o

económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.” (North,1990:3)

El argumento del **nuevo institucionalismo** podría resumirse señalando que considera que en la realidad no existen acciones aisladas cuyos fines y medios puedan ser premeditados y calculados. Los individuos actúan y sólo en la práctica pueden saber cómo se hacen las cosas. En ese sentido, algunos autores neoinstitucionalistas afirman que una acción es “racional” si es coherente con una práctica o *manera de hacer las cosas*. Para ellos, en contraste con el enfoque clásico de la elección racional, una acción racional frecuentemente se basa más en la identificación del comportamiento normativo apropiado, que en el cálculo de los beneficios esperados.

Por otra parte, de acuerdo con autores como Tsebelis, en las relaciones sociales las reglas del juego son las instituciones. Este autor tiene un enfoque que resulta especialmente sugerente para abordar el proceso de cambio institucional como producto de decisiones conscientes de carácter estratégico. El análisis de Tsebelis resulta un ejemplo de utilización de la Teoría de Juegos en el análisis político concreto, pues centra su atención en el problema de las reglas del juego más que en los individuos específicos:

“...que el enfoque de la elección racional no se refiera a los individuos o a los actores y centre su atención en las instituciones políticas y sociales parece paradójico. La razón de esta paradoja es simple: la acción individual se supone como una adaptación óptima a un entorno institucional, y la interacción entre individuos se supone como una respuesta óptima entre unos y otros. Por tanto, las instituciones prevalecientes (las reglas del juego) determinan el comportamiento de los actores, el cual, en su momento, tienen consecuencias políticas o sociales” (Tsebelis, 1990: 40).

Tsebelis parte de una serie de preguntas: ¿por qué importan las instituciones?, ¿Son las instituciones susceptibles de diseño o, por el contrario, son producto de la evolución social?, ¿Qué intereses promueven las instituciones, los de un grupo o los de toda la sociedad? El trabajo de Tsebelis también pretende solventar las dificultades que la adopción del modelo neoclásico del actor racional implica para explicar los comportamientos de los actores en el mundo real. De ahí que –como se ha señalado- hable de la existencia de juegos entrelazados o “anidados” que al ser jugados simultáneamente de acuerdo con reglas -en ocasiones contradictorias- modifican las funciones de utilidad de los actores.

Tsebelis (1990) ha dividido los entramados institucionales entre los que son **eficientes** (aquellos que promueven los intereses de todos o casi todos los actores), y los que llama **redistributivos** (aquellos que promueven los intereses de una coalición frente a otra). Estos últimos los subdivide en instituciones de *consolidación* (diseñadas para promover los intereses del ganador) e instituciones de *nuevo arreglo* —*new deal institutions*— (designadas para dividir a la coalición existente y convertir a los perdedores en ganadores) puesto que las instituciones ni necesaria, ni frecuentemente son diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general —al menos las reglas formales— son creadas para servir a los intereses de aquellos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas⁶³.

En la medida en la que la conducta maximizadora de los actores se refleja en el diseño de las reglas, el principal juego social es el que se refiere a la capacidad de establecer las reglas del conjunto de juegos en los que se desarrolla el comportamiento estratégico de los actores, ya sea en las relaciones de mercado entre privados, cuando existe un tercer agente que garantiza los acuerdos, o en el resto de las relaciones entre individuos u organizaciones. Sin embargo, los equilibrios estables de las reglas del juego suelen ser más duraderos que los dados en las estrategias de los actores. Tal como lo afirma Tsebelis, la opción de modificar el escenario institucional no siempre resulta interesante a los actores, los cuales a veces prefieren primero modificar sus estrategias para obtener sus recompensas dentro del mismo conjunto de reglas vigentes que cambiarlas; o puede ocurrir también que la posibilidad de modificar el entorno institucional simplemente no esté a su alcance debido a los recursos limitados con los que cuentan.

De acuerdo con Tsebelis los actores están constantemente jugando un conjunto de juegos iterados y entrelazados —con múltiples jugadores— entre los que se puede encontrar el del cambio institucional. Debido a que la esperanza de vida de las instituciones es mucho mayor que la duración de las políticas concretas, tanto las consecuencias de determinada opción institucional como la incertidumbre que dicha opción acarrea son elementos mucho más importantes en el cálculo de las preferencias de los actores respecto a modificar la estrategia o involucrarse en un juego de cambio institucional.

⁶³ Piénsese en la creación del Consejo de Seguridad de la ONU por parte de los ganadores de la II Guerra Mundial y el “derecho de veto”.

“...los cambios institucionales pueden tardar mucho tiempo en ocurrir y esto frecuentemente crea la impresión falsa de estabilidad o evolución lenta de las instituciones. De cualquier manera, la razón de la lentitud en el cambio institucional es la incertidumbre que rodea a las instituciones políticas, lo que las hace similares a las inversiones a largo plazo. Una vez que los actores políticos ven que un resultado es desventajoso para ellos, no necesariamente tratarán de modificar las instituciones políticas existentes. Por el contrario, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional, con la expectativa de que en la siguiente ocasión las condiciones externas trabajarán a su favor. Sólo después de una serie de fallos, una institución comenzará a ser cuestionada. Incluso entonces, sin embargo, tomará tiempo construir las coaliciones políticas en torno a nuevas soluciones institucionales”. (Tsebelis, 1990: 103)

Es importante señalar que no sólo importan las estrategias de los actores, sino el marco de reglas del juego en el que actúan. Si las reglas del juego son exógenas, es decir, si los jugadores no tienen posibilidad de cambiarlas, entonces los únicos cambios posibles en un juego determinado son los de las estrategias de acción de los actores. Si, por el contrario, las reglas son endógenas, es decir que entre los mismos jugadores existe la posibilidad ya sea de imponer un cambio o de acordarlo con los demás, entonces se abre la posibilidad de otro tipo de juego.

Por lo anterior, considero que los enfoques de la elección racional y del Neoinstitucionalismo, además del de los “juegos anidados” que plantea Tsebelis, resultan útiles para analizar los escenarios y tipos de juego que se dan en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU en tanto estudio de caso de este trabajo. De lo que se trata es de poder analizar los escenarios y estrategias en torno a los cuales los diversos actores construyen coaliciones, diseñan y se enfrentan a incentivos positivos y negativos frente a la política multilateral y exterior de los demás estados, todo lo cual permite aproximarse a las posibilidades de cambio institucional que modifique el andamiaje de la seguridad global.

a) Diferencias entre viejos y nuevos institucionalismos

De acuerdo con Guy Peters (2003) la Ciencia Política tiene sus raíces en el estudio de las instituciones. Sin embargo, ello no ha sido del todo evidente pues en los años 50 y 60 la disciplina priorizó el supuesto del individualismo e incorporó teorías como el Conductismo y la Elección Racional para desarrollar su análisis. La incorporación de esta visión fue resultado del auge que tuvo el uso de metodologías científicas rigurosas y del interés en construir una teoría empírica en las Ciencias Sociales. Los resultados de ello han sido variados y polémicos.

Tanto el Conductismo como la Elección Racional consideran que los individuos actúan autónomamente sobre la base de características socio-psicológicas y de cálculo del beneficio que obtendrán. Para estos enfoques los individuos prácticamente no están constreñidos ni limitados por las instituciones, formales e informales, y sus preferencias parecieran ser exógenas al proceso político y a las propias instituciones. Sin embargo, en la década de los 80, se experimentó un retorno al interés por el papel que desempeñan las instituciones; los politólogos las retomaron para analizar y explicar el comportamiento de los individuos y los estados. A partir de ello puede hablarse del surgimiento del “nuevo institucionalismo”, el cual abreva del análisis institucional clásico al tiempo que incorpora nuevos aspectos teóricos y empíricos.

Para Peters (2003) la **nueva versión del Institucionalismo** es notablemente diferente a la del institucionalismo tradicional; este autor considera que los dos enfoques son complementarios y no competitivos respecto a la explicación de los fenómenos políticos y que, en algunos casos, uno de los enfoques resulta más útil que el otro, pero ninguno puede pretender explicar cabalmente todos los fenómenos políticos. El nuevo institucionalismo alberga, además, diversas corrientes de análisis de las instituciones, las cuales ponen el acento en ciertos aspectos de la realidad. Además, algunos elementos del nuevo institucionalismo son más compatibles con los supuestos individualistas que otros, lo cual –según Peters- hace necesario combinar las distintas versiones para lograr una perspectiva amplia e integral del objeto de estudio y sus determinantes.

El **viejo institucionalismo** encuentra su sustento en la pregunta que plantearon los pensadores clásicos respecto a la manera en la que la naturaleza de las instituciones gubernamentales puede estructurar el comportamiento de los individuos (gobernados y gobernantes). A ello se sumó la necesidad de orientar su inestable actuación hacia propósitos colectivos mediante normas y reglas. De acuerdo con Peters, el análisis sistemático de las reglas (instituciones) y su repercusión en la sociedad sentó las bases de la Ciencia Política y del Institucionalismo clásico.

Por otra parte, pensadores como Thomas Hobbes plantearon la necesidad de erigir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de su naturaleza destructiva y de sus instintos egoístas. Por su parte, John Locke enfatizó la importancia de las instituciones públicas y avanzó hacia una orientación democrática mediante el

“contractualismo”⁶⁴. Esta ruta de pensamiento seguida por otros pensadores clásicos como Montesquieu apuntala la afirmación de que la Ciencia Política tiene sus orígenes en el análisis y diseño de las instituciones y de los ideales normativos que orientan la convivencia social. Adicionalmente, y en virtud de que gran parte de los objetivos del análisis político clásico buscaban explicar las estructuras normativas que mejor funcionaran -de conformidad con los objetivos del sistema político en cuestión-, la Ciencia Política ubicó al Estado como centro de sus análisis. Sin embargo, a diferencia del pensamiento occidental europeo, la tradición política anglosajona no asignó un papel tan significativo al Estado aunque sí se ocupó de estudiar sus instituciones de gobierno. El presidente Wilson es un ejemplo de la preocupación de un sector de la intelectualidad y la clase política norteamericana por analizar el papel de las instituciones y la separación de poderes en el Estado⁶⁵.

Sin embargo, de acuerdo con Peters el Estado dejó de constituir un elemento fundamental del análisis político y no fue sino hasta la década de los 80 cuando autores como Theda Skocpol reincorporaron este elemento a la Ciencia Política norteamericana junto con el análisis político a nivel micro. En contraste, la academia europea, en la que los fenómenos políticos seguían formando parte de otras disciplinas y campos de investigación como el Derecho, la preocupación por las instituciones de gobierno hizo que la Ciencia Política estudiara al Estado y ello se ha mantenido como una sólida tradición. (Peters, 2003:20).

Si bien ambos institucionalismos comparten la estructura teórica básica, existen diferencias que obedecen, entre otras cosas, a la evolución de la Ciencia Política y de otras disciplinas como la Economía y la Sociología. La premisa central

⁶⁴ El contractualismo fue causa y consecuencia de un cambio de percepción de la sociedad o de sus élites respecto del poder y su naturaleza. Hasta el siglo XVII predominó la idea de que el poder se justificaba de manera natural o apelando a instancias religiosas, de tal manera que la gente vivía en sociedades ordenadas y reguladas conforme a ciertas reglas que excedían su capacidad de decisión. Si bien hubo intentos precedentes de romper con esa concepción la legitimación más aceptada era que las relaciones de mando y obediencia nacían de reglas invariables y venían prefijadas por la tradición, la naturaleza o la voluntad divina, y en cualquier caso no se sometían a la voluntad de los interesados. Sin embargo, con el advenimiento de la sociedad moderna, el panorama fue cambiando paulatinamente. Las razones de ese cambio son diversas y están fuertemente interrelacionadas entre sí. Entre ellas destacan los cambios en el orden político europeo, incluyendo movimientos revolucionarios como el francés en 1789; así como cambios en el orden geopolítico del mundo, el proceso de secularización y racionalización que impulsó la Ilustración, todo lo cual abrió paso a un intenso proceso de reflexión acerca del modelo político que debía imperar, lo que propició la idea de crear contratos sociales y extender el constitucionalismo. Entre los resultados de tales transformaciones destaca la independencia estadounidense de 1776. Entre los mayores exponentes del contractualismo destacan Thomas Hobbes, Jean- Jacques Rousseau y John Locke.

⁶⁵ Wilson es autor de una de las obras más importantes del “viejo institucionalismo” estadounidense cuyo centro de análisis es el Estado: *The State: Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of Institutional History and Administration* (1891).

que une a los dos institucionalismos es, entonces, la convicción de que las instituciones cuentan y son esenciales para explicar los fenómenos políticos.

Entre las características principales del **viejo institucionalismo** pueden destacarse: el **legalismo**, el estructuralismo, el historicismo y el análisis normativo. Para los autores institucionalistas clásicos la ley y su papel en la actividad gubernamental y en el comportamiento de los ciudadanos tiene un papel central. Sin embargo, ésta y otras características e interpretaciones del viejo institucionalismo, varían en la corriente europea y norteamericana. Así, por ejemplo, hacia finales del siglo XIX y principios del XX en Francia se desarrolló una escuela de “institucionalistas legales” que intentó establecer un enfoque más positivista de la ley, conforme al cual puede apreciarse un paralelismo entre la ley y las instituciones que difunden la lógica de lo adecuado (la normatividad). En contraste, la perspectiva anglosajona de la ley es más evolucionista y estableció las bases para una aproximación más empírica al Estado (Peters, 2003: 22)

Otro supuesto dominante en el viejo institucionalismo tiene que ver con la **estructura**, la cual cuenta y determina el comportamiento de los actores. Esto equivale a plantear que si se identifican las características sobresalientes de la estructura se puede predecir el comportamiento del sistema. Uno de las consecuencias de este énfasis en la estructura de los sistemas políticos fue la concentración del análisis en aspectos como el presidencialismo, el parlamentarismo o el federalismo, conforme a definiciones constitucionales y formales. Un célebre autor de esta corriente formal-legal es Carl Friedrich.

La exaltación de los aspectos formales de los sistemas políticos en el análisis del viejo institucionalismo condujo a algunos estudiosos a criticar esta corriente y a sostener que el formalismo oculta rasgos informales importantes de la política, en el marco de los cuales se llevan a cabo actividades gubernamentales que deben analizarse. Otra de las críticas fue respecto al etnocentrismo que dicho formalismo imprimía a la Ciencia Política (Peters, 2003:23). El énfasis formal-legal del análisis de los viejos institucionalistas incidió también en la tendencia a elaborar análisis comparativos entre sistemas políticos. Uno de los defectos que tuvo esta corriente a la que Peters llama “holista” fue su tendencia a comparar y describir más que a explicar, además de caer en generalizaciones lo cual dificultó la construcción de teorías generales.

La **fundamentación histórica** es otra de las características del viejo institucionalismo y su tesis central es que los sistemas políticos están insertos en su desarrollo histórico así como en su presente cultural y socioeconómico. Por lo tanto, para entender la manera en que se practica la política en cierto país es necesario conocer la pauta de desarrollo del sistema del que se trate. Para los autores adscritos a este enfoque el comportamiento individual es una función de la historia colectiva y del significado que tiene la política la cual -a su vez- está influenciada por la historia. Asimismo, sostienen que las acciones del Estado sobre la sociedad son claras como lo es la influencia de ésta sobre la política.

La presencia de un fuerte **elemento normativo** define también al viejo institucionalismo. Así, se puede apreciar en los escritos de esta corriente una preocupación por lograr el “buen gobierno”. El elemento normativo fue, sin embargo, un blanco de ataque de los reformistas de la década de los 50 y 60 que alegaban que debía lograrse una disciplina que separara los hechos de los valores y que se ocupara más bien de los primeros. Los reformistas aducían que el énfasis de las normas y los valores impedía lograr un trabajo científico, al menos en el sentido positivista del término. (Peters, 2003:26).

Los elementos antes descritos constituyen las bases de las cuales evolucionó el **nuevo institucionalismo**; Sin embargo, también abrevó de otras corrientes teórico-metodológicas que cobraron auge entre los años 50 y 60 cuando tuvo lugar la llamada “revolución conductista” que impactó sensiblemente a las Ciencias Sociales. Uno de los rasgos centrales de esta revolución teórica es la inclusión de un nuevo elemento de análisis: la elección racional o el individualismo metodológico. A raíz de la incorporación de nuevos preceptos teóricos y metodológicos los autores adscritos a la revolución conductista y al enfoque racional empezaron a insistir en la rigurosidad teórico-metodológica del análisis y en el rechazo a la tendencia normativa que había caracterizado al viejo institucionalismo. Argumentaban que si la Ciencia Política debía consolidarse como disciplina, su aparato teórico-metodológico debía ser riguroso.

Como consecuencia de la revolución conductista y del auge del enfoque de la elección racional en la política, se empezó a insistir en la elaboración de formulaciones generales sobre el comportamiento político el cual se convirtió en una función de las motivaciones y cálculos económicos; esto es, se dio por sentado que los actores y los grupos políticos son *maximizadores racionales de utilidad*. La

búsqueda de rigor metodológico implicó también una especial atención en el desarrollo de los datos para hacerlos “intersubjetivamente transmisibles” así como para constatar las hipótesis mediante el uso de las Matemáticas y la Estadística. Ello estuvo acompañado por un rechazo de los elementos normativos.

Como ya se señaló, el fundamento central de la revolución conductista y de la Elección Racional lo constituye el **individualismo metodológico** conforme al cual los actores políticos son individuos cuya actuación racional debe ser analizada para poder explicar el fenómeno político. El foco de la investigación está puesto en el supuesto de la maximización del provecho individual, lo cual orienta el análisis y le otorga su poder explicativo. En síntesis, este enfoque afirma que el análisis político y social debe centrarse en los individuos pues las colectividades sociales (partidos, grupos de interés, cuerpos legislativos, etc.) no toman decisiones y porque los comportamientos individuales pueden sumarse. (Peters, 2003:31)

Un matiz que plantea el **nuevo institucionalismo** frente a estas afirmaciones es que los mismos individuos toman decisiones muy diferentes en respuesta al marco institucional o reglas del juego en de que se trate; es decir, conforme al entorno o ambiente y al momento particular en el que están inmersos. Esto lleva a plantearse la pregunta sobre lo que más importa, si el individuo o la institución (en términos del análisis del comportamiento); si las reglas constriñen la acción individual y social o viceversa.

Algunos de los autores centrales del nuevo institucionalismo son James March y Johan Olsen, quienes en 1984 se pronunciaron respecto a lo que la teoría política empírica debía ser, y para ello plantearon un retorno a ciertos rasgos del institucionalismo tradicional, ante lo que consideraron la pérdida de rumbo de la disciplina. Estos autores señalaron que el Conductismo y la Teoría de la Elección Racional se caracterizaban por su reduccionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo lo cual limitaba y reducía su campo y poder analítico. En contraste, plantearon la reincorporación del Estado como fundamento teórico, así como el análisis del comportamiento colectivo y no sólo de los individuos. Asimismo, frente al supuesto racional de que los individuos actúan para maximizar su beneficio personal, la corriente neoinstitucionalista, encabezada por estos autores, planteó que los individuos actúan dentro de una estructura de reglas y normas lo cual implica que asumen compromisos con valores diferentes de los personales; es decir, respecto a un marco normativo (Peters, 2003:34). A ello agregaron que la

toma de decisiones es prospectiva pues no se puede saber lo que será beneficioso para un individuo en el futuro. Aquí es donde las instituciones adquieren un papel preponderante pues son éstas las que reducen la incertidumbre y permiten al individuo apoyarse en criterios establecidos (reglas conocidas).

Podría decirse que una de las aportaciones centrales del nuevo institucionalismo propuesto por March y Olsen es la de colocar a la **acción colectiva** en el centro del análisis político. Sobre ello, los autores afirmaron que la relación entre las colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca en la que la política tenga la opción de moldear a la sociedad y viceversa. Cabe aclarar que no existe un cuerpo único y sólido de la teoría institucional; ésta agrupa diversos enfoques. En su libro *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política* Guy Peters plantea que al menos pueden identificarse seis versiones del nuevo institucionalismo, aunque en ocasiones es difícil identificar su común denominador.

Existen algunos elementos que pueden considerarse integrantes del piso mínimo que identifica a una corriente teórica con el Institucionalismo, entre ellos pueden mencionarse: **1)** las instituciones son consideradas como un rasgo estructural de la sociedad o gobierno y esa estructura puede ser formal o informal. Las instituciones trascienden a los individuos e implican a grupos de personas a través de un conjunto de interacciones que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores; **2)** Se considera que las instituciones proporcionan cierta estabilidad a través del tiempo, lo cual en ocasiones permite predecir el comportamiento de los actores; **3)** las instituciones afectan el comportamiento individual; es decir, plantean restricciones formales e informales; **4)** las instituciones plantean un cuerpo de valores compartidos (normatividad).⁶⁶

De acuerdo con Peters se puede hablar de un ***institucionalismo normativo*** como el de March y Olsen, de un ***institucionalismo de la elección racional*** cuyos seguidores sostienen que los comportamientos son una función de las reglas y de los incentivos, los cuales forman las instituciones dentro de las que los individuos tratan de maximizar su beneficio. A ello agregan que las instituciones pueden dar respuesta a la manera de alcanzar el equilibrio en medio de un conjunto de individuos egoístas racionales. En opinión de Peters estos modelos son

⁶⁶ Esta característica predomina en las versiones sociológica e internacional del institucionalismo.

funcionalistas pues sostienen que las instituciones surgen para satisfacer necesidades sociales y económicas⁶⁷.

Un tercer tipo es el ***institucionalismo histórico***, según el cual el punto de partida del análisis recae en las decisiones que se toman en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno, de los cuales surgen compromisos institucionalizados que determinan las decisiones posteriores. El problema de este enfoque radica en conocer las decisiones políticas e históricas iniciales para poder comprender el desarrollo ulterior de los comportamientos. Por su parte, los llamados ***institucionalistas empíricos*** representan una corriente más cercana al viejo institucionalismo pues argumentan que la estructura del gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en la forma en la que toman decisiones los gobiernos.

Pese a las diferencias que existen entre las diversas corrientes institucionalistas la importancia parece radicar en la ubicación que tienen las instituciones en la Ciencia Política. Así, por ejemplo, el ***institucionalismo internacional*** considera como central a la estructura organizacional internacional al explicar el comportamiento de los estados y los individuos en la arena mundial. Una de las ramas de dicho institucionalismo lo constituye la Teoría de los Regímenes Internacionales la cual supone que existen interacciones estructuradas en el espacio internacional. El sexto tipo de institucionalismo que identifican Peters y sus seguidores es el ***institucionalismo social*** el cual aborda la estructuración de relaciones entre el Estado y la sociedad.

b) Los supuestos de la elección racional y su crítica

Bajo el nombre de elección racional se engloban una serie de perspectivas teóricas que comparten algunas de las siguientes características:

- El compromiso con el individualismo metodológico, el cual explica los fenómenos sociales a partir de las acciones de los individuos y para el cual lo importante es el fundamento micro de las explicaciones sociales. Sin embargo, existen los efectos no deseados de la acción, o resultados emergentes de agregados individuales; es decir, resultados que son distintos a la suma de las partes.

⁶⁷ Al respecto ver Peters, op. cit. p. 38.

- Da cuenta del comportamiento suponiendo que la acción social es elección racional; es decir, que dados los medios de que disponga el individuo tratará de alcanzar sus fines de la mejor forma posible. Es necesario entonces ubicar la racionalidad instrumental en las prácticas que se pretenden explicar, incluso si a primera vista parecen conductas irracionales.

Al respecto, y de acuerdo con John Elster (1989), el mérito de la racionalidad como principio explicativo se debe a que puede dar cuenta de una acción al describirla como “racional” con lo cual no es necesario añadir más hipótesis; es decir, el privilegio explicativo de la racionalidad se basa en que está supuesta por cualquier teoría de la motivación. De ahí que autores como Hartmut Esser, profesor de la Universidad de Mannheim, afirmen que la elección racional es la menos mala de las teorías disponibles.

Los principios antes descritos relacionan lo objetivo, lo subjetivo y su síntesis: las acciones sociales. Lo objetivo se refiere a las restricciones a la acción, lo subjetivo es entendido como las preferencias de los actores -incluyendo la interpretación que hagan de la situación- y las acciones son producto de la relación entre lo objetivo y lo subjetivo y están mediadas por la racionalidad instrumental. Su vinculación descansa en la suposición de que el agente elige entre varios cursos posibles de acción e intenta maximizar su utilidad o minimizar sus costes conforme a las restricciones que enfrenta (Martínez García: 2004).

Al respecto John Elster afirma que la relación entre lo objetivo, lo subjetivo y las acciones sociales puede variar pues las acciones pueden modificar las preferencias o las restricciones de los actores y éstas, a su vez, pueden determinar las preferencias.

Este autor agrega que la consideración de lo objetivo (las restricciones o escasez) y lo subjetivo (las preferencias) plantea distintos problemas. Así, por ejemplo, se habla de “escasez” como uno de los supuestos básicos de la elección racional que implica una concepción bidimensional, la objetiva y la subjetiva. La primera hace referencia a los recursos que puede movilizar el actor y la segunda al desajuste entre deseos y oportunidades, las cuales están limitadas por los recursos objetivos. Por otra parte, la escasez, en términos económicos, plantea que siempre que se quiere un bien habrá que renunciar a algún otro para conseguirlo. En general puede considerarse que el supuesto de la escasez, entendida como desajuste entre deseos y

oportunidades, es "natural" y existe en toda sociedad aunque los bienes considerados escasos estén determinados históricamente.

Estas precisiones sobre las restricciones y los espacios de elección de los actores permiten precisar por qué existen diferencias en las utilidades entre distintos tipos de individuos; así como que a distintos espacios de elección corresponden distintos niveles de utilidad. De lo anterior se desprende el corolario de que los agentes siempre toman decisiones en un contexto de escasez, entendida ésta ya sea como la imposibilidad de realizar acciones incompatibles o como desajuste entre deseos y recursos; y que las restricciones se imponen de tal forma a un conjunto de agentes que pueden hacer que el resultado de las decisiones agregadas (sumadas) sea interpretado como racional por un observador externo. Como afirma Martínez García, si el filtro objetivo del comportamiento humano es la escasez, el filtro subjetivo lo constituyen las preferencias individuales, las cuales pueden medirse a través de la utilidad que proporcionan determinadas decisiones al individuo.

Teóricamente, las preferencias se definen como una relación ordinal entre distintos estados sobre los que el individuo puede elegir. El interés por representar las preferencias como una ordenación y no como una relación cardinal se debe a que en una ordenación no se manifiesta la intensidad de las preferencias ni por lo tanto es necesario especificar la magnitud con que se prefiere el elemento de la comparación. Asimismo, las preferencias deben cumplir tres supuestos que permitan una ordenación de las mismas: ser reflexivas, completas y transitivas.⁶⁸ Al respecto, es importante subrayar que el principio de transitividad pesa debido a la independencia de las alternativas irrelevantes. Sin embargo, Kenneth Arrow ha demostrado mediante su famoso "teorema de la imposibilidad" que la agregación de preferencias individuales puede producir preferencias intransitivas.

Por otra parte, existen otros problemas en torno a las preferencias, entre los que puede señalarse la falta de realismo que supone considerar que las personas pueden ordenar sus preferencias sobre una única dimensión o conforme a un único criterio (supuesto implícito en el principio de "completitud" y de "transitividad") y de

⁶⁸ Reflexivas: cada elemento es comparable consigo mismo; Completas: cualquier conjunto de elementos que se presente es comparable o posee alguna característica común en mayor o menor medida. Transitivas: es el principio sin el cual no se pueden ordenar las preferencias y por tanto no puede haber una elección racional ya que no se sabe realmente cuál es la mejor decisión.

forma estable en el tiempo. En este sentido, autores como John Charles Harsanyi (1996)⁶⁹ se refirieron a las “meta-preferencias” y a las “preferencias éticas” para aludir a un tipo de preferencia superior que ordena otro tipo de preferencias. Sin embargo, ello plantea el problema de la regresión infinita pues habría preferencias de tercer orden para elegir entre preferencias de segundo orden y así sucesivamente. Para solucionar este problema, autores como Gil Calvo (1993) plantean la descomposición en acciones, así como tener en cuenta que en distintas acciones pueden funcionar distintos criterios de ordenación que dependerán del contexto; sin embargo, en distintos contextos se puede elegir de forma distinta, ya sea porque se modifiquen las preferencias o porque se modifiquen los costes y/o beneficios de la acción.

Al respecto, la pregunta que se plantea José S. Martínez García (2004) es sobre el criterio externo a las acciones que empleamos para saber si son racionales o no. En general se considera que varían las restricciones pues su medición es más fácil que la de las preferencias y además porque éstas cambian con gran facilidad. En cuanto a la medición de las preferencias importa destacar que éstas y las elecciones no pueden medirse de forma independiente. Por ello, Martínez García plantea que es necesario adoptar una posición conductista, abandonar el principio de maximización como tautológico, y reemplazarlo por supuestos sobre la elección en ámbitos concretos sin establecer generalidades, o definir la utilidad subjetivamente junto con instrumentos para medirla.

El debate en torno a las premisas fundamentales y las diversas corrientes teóricas de la elección racional y su capacidad explicativa está vigente y se extiende a distintas áreas del análisis en Ciencias Sociales. Martínez García se refiere a ellas como “familias de la elección racional” y al respecto señala lo siguiente:

⁶⁹ Este autor publicó en 1953 en el *Journal of Political Economy* el artículo "Cardinal Utility in Welfare Economics" en el que señaló la importancia del hallazgo de John von Neumann y de Oskar Morgenstern, quienes, en 1944 enunciaron la Teoría de Juegos y encontraron la solución al problema de medir o cuantificar el valor de uso mediante el desarrollo de lo que llamaron los “axiomas del comportamiento racional”, los cuales constituyen la base de la Teoría de la Utilidad. Ello tuvo importantes implicaciones para la Economía del Bienestar en un momento en el que sólo se hablaba de la “utilidad ordinal” la cual proporcionaba un instrumento mínimo para evaluar alternativas en el área de la administración pública pues sólo permitía considerar mejor una política que favoreciese a algún o algunos miembros del colectivo sin perjudicar a nadie; lo que se conoce como un “Pareto Óptimo”. Harsanyi avanzó en dichos estudios al señalar que dicho criterio era muy limitado puesto que en general en toda decisión de orden público lo que favorece a algunos perjudica a otros y de lo que se trata es de que los beneficios sociales sean mayores que los posibles perjuicios para cuya evaluación es imprescindible el manejo de utilidades cardinales. Harsanyi recibió el Premio Nobel de Economía en 1994 junto con John Nash.

“Una vez definido un “núcleo duro” de lo que podemos entender por elección racional, caben diversas posturas que podemos etiquetar con las siguientes denominaciones: **instrumentalismo, reconstrucción formal, realismo, reconstrucción estadística y reconstrucción racional**. Todas son distintas pues obedecen a estrategias diferentes a la hora de *deconstruir* el objeto de investigación, ya que sus conceptualizaciones metodológicas y ontológicas no coinciden necesariamente; pero tampoco son incompatibles por lo cual resultan confundidas tanto por quienes están a favor como en contra de la elección racional. Con esta separación clara los debates en torno a este programa de investigación serían más productivos, pues sabríamos si hablamos del mundo (la elección racional como ontología social) o de las ciencias sociales (como metodología) y, en este caso, de qué tipo de ciencias sociales, con lo cual resulta más fácil comprobar la pertinencia de los argumentos...”.(Martínez García, 2004:22)

En relación con el Realismo el autor señala que algunas críticas que se hacen a esta teoría se deben a la importancia que da a la racionalidad instrumental como principio explicativo, pues se afirma que es una proyección etnocéntrica; sin embargo, advierte que no está claro qué es más etnocéntrico si proyectar o negar; es decir, si pensar que toda la humanidad a lo largo de su historia se ha caracterizado por tomar decisiones según la racionalidad instrumental, o si la elección racional es un fenómeno estrictamente moderno y occidental circunscrito a agentes inmersos en formaciones sociales dominadas por el modo de producción capitalista.

Martínez García (2004) recoge algunas de las críticas más frecuentes hechas a la elección racional a las que califica como fundadas e infundadas. Toma como ejemplo la que hace Anthony Heath (1976: 75-79) al sostener que es necesario recoger información antes de tomar una decisión y que como nunca podemos estar absolutamente seguros de disponer de toda la información, ello encarece de tal manera la toma de decisiones de un actor que al final ésta no se puede tomar. Al respecto Martínez García responde que esto sólo es necesario cuando existe un grado considerable de incertidumbre, en cuyo caso deben contabilizarse los costes de conseguir la información.

Asimismo, retoma las críticas que han hecho autores como Levine, Sober y Wright (1986) o J.R. Searle (1995), quien sostiene que es falso el dilema que sólo permite a los individuos elegir entre el reduccionismo o la presencia de una especie de “super mente” externa a ellos. Al respecto considera que así como existe intencionalidad individual, existe intencionalidad colectiva pues no podemos reducir toda la vida mental de los individuos a estados explicables sólo en función del “yo”,

pues ello significaría una regresión infinita. Searle agrega que los hechos sociales son aquellos en los que entra en juego la intencionalidad colectiva.

Por otra parte, Martínez García (2004) retoma los señalamientos que Pierre Bourdieu hizo respecto a la elección racional en varias de sus obras en las que critica a los autores realistas por el excesivo reduccionismo del individualismo metodológico que utilizan, así como por su falta de atención a cuestiones históricas y antropológicas. Este sociólogo francés sostiene que tal reduccionismo no puede dar cuenta de la formación de preferencias ni de los intereses (en el sentido de *illusio*) presentes en cada espacio social (*campo*). Adicionalmente, Bourdieu critica que algunos estudiosos consideran que aquello que no se puede explicar por el cálculo racional de los actores se debe a un fallo de éstos, y al respecto manifiesta que si el instrumentalismo tiene éxito es precisamente porque reconstruye lo que él llama el *habitus*⁷⁰.

Respecto al caudal de críticas que se han hecho al enfoque de la elección racional considero que son útiles; sin embargo creo que este enfoque debe entenderse como un método empírico-analítico y una herramienta con pretensiones teóricas, que ofrece ventajas y tiene limitaciones en su alcance explicativo. Es cierto que algunos autores que lo utilizan dejan de lado cuestiones relativas a la construcción social y a lo que García Martínez denomina los problemas hermenéuticos característicos del mundo social; empero, considero que su utilización depende del objeto de estudio y de la dimensión que se busque analizar respecto a éste. Como toda teoría, la elección racional tiene limitaciones pero arroja luz sobre algunas dimensiones de la conducta humana y su acción estratégica.

4. La relevancia de las instituciones

De acuerdo con estudiosos de lo internacional como Lisa Martin y Beth Simmons (2001) el desarrollo teórico de las relaciones internacionales en los últimos años se ha concentrado en el análisis de las instituciones, sus orígenes, dinámica e impacto en el comportamiento del Estado. Asimismo, gran parte del trabajo teórico elaborado en torno a las instituciones internacionales tiene sus orígenes en los

⁷⁰ Bourdieu utiliza categorías de análisis como *campo*, *habitus* e *illusio* las cuales se explican en obras como: Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.

argumentos expuestos por Robert O. Keohane, desde principios de los 80, así como en los ensayos sobre regímenes internacionales publicados desde entonces⁷¹.

Uno de los aspectos relevantes de este desarrollo teórico tiene que ver con la identificación de las **instituciones** como soluciones a los problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los estados. Ello distingue a estos autores de los autores idealistas que sostienen que las instituciones tienen poderes coercitivos que pueden superar las tensiones suscitadas en el campo de la política del poder y de los intereses de los estados. En contraste, argumentos más recientes asociados con el Institucionalismo Neoliberal reconocen que los estados siguen siendo los actores principales de la política mundial; que buscan satisfacer sus intereses (*self-interested*) y, en razón de ello, muchas veces se disputan y enfrentan. Plantean, asimismo, que es justamente como resultado de los constreñimientos que enfrentan los estados -----tales como la incertidumbre del sistema internacional que dificulta el logro de beneficios comunes- que los estudiosos otorgan un papel central a las instituciones pues reducen los costos de transacción, fijan estándares, proveen información sobre el comportamiento de otros estados e influyen en diversos aspectos del entorno internacional, lo cual permite la cooperación y el logro de beneficios mutuos.

El auge que cobraron los análisis institucionalistas pronto enfrentó críticas de diversos enfoques teóricos, entre ellas las de autores realistas que argumentaron que las instituciones carecen de la capacidad necesaria para cambiar aspectos importantes del entorno mundial y que por lo tanto su efecto es reducido en los patrones de comportamiento de los estados⁷². Por su parte, los autores constructivistas han señalado que las instituciones tienen un papel mucho más importante y profundo que aquél que les han otorgado los liberales institucionalistas, pues éstas pueden cambiar las definiciones estatales respecto a los intereses, así como la identidad -de manera fundamental.

Martin y Simmons (2001) sostienen que la investigación y el desarrollo teórico sobre las instituciones debe centrarse en la manera en la que éstas cuentan al moldear el comportamiento de actores relevantes del sistema internacional y que

⁷¹ Al respecto ver: Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press; Krasner, Stephen D., ed. (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press y Ruggie, John G (1992), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization* 46(3): 561-98.

⁷² Al respecto ver: Mearsheimer, John J., 1994, "The False Promise of International Institutions" en *International Security* 19 (3): 5-49.

debe prestarse especial atención a las implicaciones de los nuevos desarrollos teóricos en la materia. En opinión de las autoras debe concebirse a las instituciones como el objeto de la elección estratégica, así como un constreñimiento al comportamiento de los actores, aspecto que al parecer ha sido minimizado en el debate entre realistas e institucionalistas.

a) La racionalidad y las instituciones

El auge que cobraron las teorías de la elección racional y su enfoque para analizar los fenómenos políticos e internacionales hizo que su influencia se extendiera a diversos autores y corrientes teóricas. Tal es el caso del análisis normativo del nuevo institucionalismo de March y Olsen. Sin embargo, en un primer momento parecía que el intento de vincular el enfoque de la elección racional, su individualismo y maximización de utilidad, con las instituciones y sus influencias restrictivas era contradictorio. Empero, diversos estudiosos conocidos como “institucionalistas de la elección racional” argumentaron que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones y que para ser capaces de dar una explicación amplia de la política es necesario abordar el papel que éstas juegan en ella (Peters, 2003:71).

Existen, además, varios enfoques sobre las instituciones los cuales dependen de las premisas y la lógica que esté implícita en el modelo de elección racional que se utilice. Peters afirma, por ejemplo, que en la mayoría de estos enfoques las instituciones son vistas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un “espacio político” dentro del cual se mueven diferentes actores. El énfasis del institucionalismo de la elección racional recae en la definición precisa de los actores y no sólo del conjunto de reglas y normas. Asimismo, este enfoque exhibe la conducta egoísta de los actores pero concentra su atención en el papel que juegan las instituciones como mecanismo canalizador y constreñidor de la conducta individual.

En síntesis, el argumento básico de este enfoque es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos pero éstos llegan a darse cuenta que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional, al tiempo que descubren que su conducta es moldeada por las reglas de las instituciones. De ello se desprende que los individuos eligen

racionalmente verse -hasta cierto punto- constreñidos por su afiliación, voluntaria o no, a las instituciones. (Peters, 2003:73)

Por otra parte, y siguiendo este enfoque, los individuos comprenden que las reglas institucionales condicionan también a sus competidores en el juego de maximización en el que están participando. La existencia de reglas en principio beneficia a todos los participantes y muchas veces a la sociedad en su conjunto. Un atributo más que este enfoque otorga a las instituciones es su capacidad de generar cierta predictibilidad y regularidad de resultados, así como esclarecer la posible gama de decisiones que está a disposición de los actores; es decir, generan certidumbre, lo cual reduce los costos de transacción. Es justamente la capacidad de producir algo así como una “racionalidad colectiva” lo que caracteriza al enfoque institucionalista de la elección racional.

Los autores adscritos a este enfoque se han preocupado no sólo por comprender la naturaleza de las instituciones sino también su diseño y manipulación. Afirman que la maximización individual tiende a producir comportamientos disfuncionales, tales como la indisciplina o la falta de cumplimiento de las obligaciones o compromisos; de ahí que analicen el diseño y la modificación de las instituciones a fin de que puedan producirse resultados socialmente más convenientes.

En el ámbito del diseño institucional los autores institucionalistas racionales parten de una teoría explícita sobre el comportamiento racional y en ella se apoyan para explicar el desarrollo de aquellas instituciones que poseen incentivos –positivos o negativos- que podrían producir el comportamiento buscado por los diseñadores institucionales. Conforme a este enfoque las instituciones son vistas como conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (restricciones) para los individuos, las cuales tienen en la maximización individual la fuente de la dinámica del comportamiento (Peters, 2003:75).

Entre los aspectos problemáticos que se atribuyen al enfoque institucionalista de la elección racional destaca su tendencia a desarrollar análisis lógicos más que a verificar la aplicación de los resultados de dichos análisis, lo cual genera escasa confrontación directa entre la teoría y las evidencias. Peters (2003) nos recuerda que en muchas ocasiones existe poca relación entre las instituciones descritas en la teoría y aquellas con las que los miembros de esas estructuras están familiarizados. La necesidad de crear abstracciones y simplificaciones con el fin de facilitar la

construcción de modelos teóricos al parecer elimina gran parte de los detalles que caracterizan la vida institucional. Aunado a ello los modelos son, por lo general, incapaces de generar predicciones sobre el tipo de resultados políticos que se requieren, y acaban convirtiéndose en simples representaciones abstractas.

b) El cambio institucional

Es importante considerar el señalamiento que hace Peters respecto a que en algunas versiones del análisis institucionalista de la elección racional el factor del cambio no es una cuestión a la que los autores le otorguen particular atención debido, principalmente, a que el propósito de sus análisis es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento de los actores y la política. Así, el cambio institucional resulta ser algo exógeno para aquellos modelos cuyo propósito fundamental es explicar los resultados. Por ello el cambio es ignorado excepto como un nuevo problema de diseño, pero sólo una vez que éste se ha producido. El cambio es visto como un evento discreto y no como un proceso permanente de ajuste y aprendizaje y, de acuerdo con este enfoque, ocurrirá cuando la institución haya fracasado en su intento por satisfacer los requerimientos para los cuales fue creada.

En contraste con lo anterior, la mayoría de las teorías sobre las instituciones consideran al cambio como un proceso continuo y no como algo consciente (Peters, 2003:89). March y Olsen plantean que el cambio se produce a través de la reformulación de las preferencias de los actores y de la adaptación de éstas dentro de la institución; que las preferencias pueden cambiar para adaptarse a lo que se considera que puede hacerse dentro de la institución y, tanto ésta como los individuos, cambian.

Por otra parte, el denominado **institucionalismo histórico** ha estudiado el cambio por medio del concepto de “equilibrios intermitentes” y sostiene que durante la mayor parte de su existencia una institución se mantiene en estado de equilibrio y funciona de acuerdo con las decisiones que se tomaron en su inicio o en el punto anterior de intermisión. Sin embargo, este enfoque reconoce que dichos equilibrios no son necesariamente permanentes y que las instituciones pueden cambiar. Asimismo, existen algunos problemas relativos a la conceptualización del cambio dentro de este modelo, uno de los cuales es la capacidad de predecirlo. Esta corriente supone que las interrupciones en el equilibrio ocurren cuando se gestan

rápidos brotes de cambio institucional seguidos de estancamiento. Sin embargo, este argumento está lejos de explicar el origen de la transformación. Al parecer este enfoque no cuenta con criterios suficientes para explicar las razones y determinar el momento en el que se suscita la suficiente presión política para generar un cambio.

Otro recurso del enfoque del institucionalismo histórico es que identifica el proceso de cambio histórico con la idea de “coyunturas críticas” lo cual se refiere al hecho de que se combinan una serie de factores y fuerzas políticas que juntas son capaces de producir el cambio. Algunos autores de esta corriente reconocen que las instituciones son capaces de cambiar a partir del aprendizaje y que reaccionan ante nueva información surgida de las experiencias propias o de las de otras instituciones. En opinión de Peters el institucionalismo histórico no constituye una buena fuente de explicaciones sobre el cambio en las organizaciones e instituciones, además de que no es considerado como un elemento central del análisis de esta corriente. Asimismo, algunas críticas se centran en afirmar que una de las ventajas principales del análisis del institucionalismo histórico es su contribución al estudio político comparado pues permite explicar las diferencias entre sistemas políticos históricos.

El propósito del análisis comparativo difiere claramente del enfoque normativo y de aquél del institucionalismo de la elección racional por su énfasis en tiempos y lugares específicos. Sin embargo, Peters y otros autores consideran que el institucionalismo histórico se confunde con otras corrientes como el institucionalismo empírico o el normativo. Este último comparte la visión de que las ideas cuentan y son la base de las explicaciones de la evolución institucional. En síntesis, lo que puede afirmarse es que la dimensión histórica ha sido integrada a la mayoría de los enfoques y versiones del nuevo institucionalismo contribuyendo a su capacidad explicativa.

c) Las instituciones en el sistema internacional

Desde la década de los 50, en el ámbito de la teoría internacional se empezaron a realizar análisis institucionales y organizacionales prácticos, que poco tenían que ver con la dicotomía planteada por los enfoques Realista e Idealista clásicos. La revista norteamericana *International Organization* jugó un papel relevante en este sentido pues publicó los primeros debates sobre el desarrollo institucional en el campo de las relaciones internacionales. En particular los análisis

de esos años se centraron en la evaluación de la capacidad de las instituciones internacionales creadas tras la Segunda Guerra Mundial para resolver ciertos problemas como la paz, la seguridad, el desarrollo y la cooperación. Fue decisivo en este debate el reconocimiento del papel de la política respecto a la efectividad y funcionamiento de instituciones como las Naciones Unidas, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Muchos de los trabajos de estos años se concentraron en el impacto de dichas instituciones en la política de las grandes potencias, así como en sus consecuencias para la competencia de esos años. Varios autores analizaron el papel de las normas sancionadas por dichas organizaciones frente al comportamiento de los estados y, de esta manera, fueron construyendo mecanismos para evaluar los efectos de las reglas sobre los actores. Al respecto, Martín y Simmons (2001:440) afirman que los estudios pioneros sobre las instituciones internacionales, pese a que carecían de un aparato teórico consolidado, puntualizaron aspectos que hoy son centrales para el análisis institucional moderno. Algunos de ellos argumentaron –incluso- la importancia del multilateralismo en los casos en los que existían ventajas de negociación colectiva frente a las ventajas discriminatorias del bilateralismo.

Es sobre la base de estos análisis que dichas autoras sostienen que muchos de los hallazgos y planteamientos de los estudios de los años 50 fueron redescubiertos tres décadas después; tal es el caso del reconocimiento de que una estructura organizacional formal no siempre constituye el mejor mecanismo para lograr la cooperación y que aspectos como la reputación, la transparencia o la legitimidad de una institución juegan un papel central al respecto.

Por otra parte, la revolución científica y, en particular el Behaviorismo de los años 60, tuvo una influencia decisiva en el desarrollo del Institucionalismo Internacional. Esta corriente enfatizó la importancia de la política y el ejercicio del poder dentro de las organizaciones y por parte de ciertos actores. Así, por ejemplo, muchos estudios se centraron en el análisis del ejercicio del poder dentro de la ONU, de cara al uso del veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, así como en el creciente protagonismo de la Asamblea General en los asuntos mundiales. Frente al auge de estos análisis surgieron críticas sobre el riesgo de hacer paralelismos entre el funcionamiento de la política parlamentaria nacional y la internacional, además de que advirtieron sobre las diferencias entre

una organización internacional, en tanto foro multilateral de negociación, y un parlamento, en tanto cuerpo legislativo nacional.

Por otra parte, para algunos autores como Inis L. Claude y Rubert Emerson el hecho de que algunos estudiosos proveyeran explicaciones del funcionamiento de organizaciones internacionales sobre la base de un modelo inspirado en la dinámica de la política norteamericana fue una reacción frente a los análisis centrados en la anarquía del sistema internacional característicos de los años 50 (Martín y Simmons, 2001:441).

Otra ruta de análisis que estuvo influenciada por el Behaviorismo fue la desarrollada, a principios de los 70, por Robert Cox y Harold Jacobson quienes se concentraron en el estudio de la estructura y la influencia de algunas instituciones como la ONU en la política mundial. La premisa de la que partieron estos autores fue que las organizaciones internacionales podían ser analizadas como sistemas políticos distintos de los nacionales y que su carácter legal y formal, así como el contenido de sus decisiones, era menos importante que el balance de las fuerzas y el poder que impacta al sistema internacional. Una de las premisas más importantes planteada por estos estudios fue el reconocimiento de la importancia de las relaciones transnacionales en la dinámica de las organizaciones internacionales; por ejemplo las vinculaciones entre la burocracia internacional y ciertos grupos nacionales organizados y la promoción de sus intereses. De ello derivaron estudios que se concentraron en el surgimiento y funcionamiento de coaliciones transgubernamentales y sus efectos en la política mundial.

La década de los 70 vio surgir una nueva aproximación al estudio de las instituciones. Ernst Haas, por ejemplo, sentó las bases de un enfoque denominado "neofuncionalista" que se concentró en el análisis de los efectos prácticos de las instituciones internacionales. El Neofuncionalismo atribuye un rol dinámico a los individuos y a los grupos de interés en el proceso de integración de las comunidades plurales. La tesis que se desprende de este enfoque es que los actores aprenden de las recompensas que su pertenencia les puede dar; de ahí que generen cambios en actitud y comportamiento, los cuales favorecen un sistema de integración y colaboración. De estas afirmaciones se deduce que los actores que participan en las instituciones internacionales despliegan nuevas conductas que favorecen la efectividad de los arreglos. En síntesis, puede decirse que desde los años 60 la influencia cientificista en las ciencias sociales, sobre todo en los Estados

Unidos, impactó sensiblemente los estudios internacionales y de las instituciones y ello marcó la pauta de los debates que se desarrollan hasta la actualidad en torno a esta categoría de análisis.

d) El sistema internacional como institución

Algunos estudiosos de las instituciones sostienen que existen perspectivas comunes sobre la política internacional entre los enfoques internacionales tradicionales y los institucionalistas. En consecuencia, plantean que existen organizaciones que pueden ser estudiadas eficazmente utilizando distintos tipos de enfoques. Este tipo de tarea la han emprendido autores como Friedrich Kratochwil, John Ruggie, Robert Keohane y Alexander Wendt. Sin embargo, Guy Peters nos recuerda que la crítica habitual que se hace a las instituciones internacionales es que sus normas no se pueden hacer cumplir y que a falta del uso de la fuerza, existe poco margen para asegurar su cumplimiento.

Por otra parte, es importante considerar que analizar la interacción estatal internacional, dentro de cierto marco institucional, representa un desafío analítico. Sin embargo, algunos aspectos de la teoría de los regímenes internacionales, por ejemplo, encuentran correspondencias con el marco general del análisis institucional pues ambos suponen que existe una pauta de interacción continua entre los participantes de un régimen y que entre los actores existen patrones comunes de significados e interpretaciones, lo cual facilita su disposición a cooperar. El análisis institucional internacional suele recurrir a la Teoría de Juegos, muchos de cuyos modelos y premisas comparten propiedades generales de las instituciones, tales como la estabilidad y el comportamiento iterado o repetitivo. Aunado a ello, las interacciones en la arena mundial se dan en el marco de una estructura en la cual se gesta la cooperación conforme a ciertas reglas y normas, producto de tratados, organizaciones o acuerdos. Las normas internacionales son aceptadas por los estados a fin de reducir sus propios costos así como la incertidumbre del entorno mundial y cualquier ruptura de la interacción pactada puede acarrear consecuencias negativas para los actores implicados, de tal suerte que existen fuertes incentivos para mantener la integración normativa de los regímenes internacionales. (Peters, 2003:191)

e) Los regímenes internacionales y la teoría institucional

Como se ha señalado, el estudio de las instituciones internacionales evolucionó notoriamente desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y desde entonces se hicieron evidentes distintos enfoques en el estudio de la política mundial y los arreglos organizacionales formales (Martin y Simmons, 2001: 444). Algunos acontecimientos internacionales tales como la guerra de Vietnam y los llamados estériles de la ONU para el cese de las hostilidades; la suspensión unilateral por parte de los Estados Unidos del patrón oro-dólar en 1971 y el poder de la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP) para modificar los precios del petróleo y su disponibilidad internacional subrayaron la necesidad de fortalecer las instituciones internacionales a fin de poder manejar los problemas surgidos de la interdependencia. Al respecto, algunos analistas aseguraban que la solución a los problemas de la acción colectiva radicaba en extender y profundizar los derechos de propiedad, más que en extender la autoridad formal supranacional. La constante de estos análisis fue la comprobación de que las estructuras formales y los arreglos multilaterales habían sido rebasados; de ahí que en esos años se consolidara el estudio de los “regímenes internacionales”.

Los **regímenes internacionales** se definen como conjuntos de reglas, normas, principios y procedimientos relativos a las expectativas sobre el comportamiento internacional de los actores. El estudio de los regímenes internacionales representó un intento por sustituir el análisis de la organización internacional por el del gobierno mundial. Asimismo, el estudio de los regímenes internacionales relegó el análisis de las organizaciones, vistas como actores, por un análisis que se centró en sus efectos, entendidos como resultados de una constelación de reglas (Martin y Simmons, 2001:445).

La teoría de los regímenes internacionales tiene una gran cercanía en enfoque y premisas con el institucionalismo internacional. Dicha teoría surgió en los años 80 entre los estudiosos norteamericanos de las relaciones internacionales; su motivación subyacente era desarrollar un concepto que capturara las interacciones que se hacían cada vez más evidentes en la política mundial. A partir de entonces surgieron varias definiciones de “régimen” y de su naturaleza, sobre todo entre académicos europeos y norteamericanos.

El cuerpo teórico del enfoque de los regímenes ofrece un rasgo distintivo respecto a la comprensión del comportamiento político y se emparenta con varias

corrientes de la Ciencia Política. La clasificación de los distintos tipos de regímenes varía. Así, por ejemplo, para Hasenclever y Rittberger (1997) dichas teorías pueden clasificarse de acuerdo al interés, al poder o al conocimiento. Esta clasificación permite observar paralelismos entre las teorías sobre los regímenes y algunas versiones del institucionalismo internacional. Tal es el caso del énfasis puesto en los valores y las normas compartidas por los actores que participan en cierto arreglo. Asimismo, existen esfuerzos de vinculación del análisis basado en la elección racional con el de la teoría de los regímenes.

Samuel Barkin (2006) sostiene que la Teoría de los Regímenes Internacionales se asocia con el denominado enfoque de “la caja negra” según el cual el análisis de las instituciones políticas se asemeja a una caja negra en la que se sabe lo que entra y lo que sale de ella, pero no lo que sucede dentro. En términos concretos lo anterior equivale a analizar la política nacional y las presiones que recibe de diversas fuerzas y actores (*inputs*) que generan ciertas políticas concretas (*outputs*) pero sin analizar la manera y los mecanismos por los cuales, dentro del gobierno, se transforman las presiones en políticas concretas. Otros enfoques se concentran en lo que pasa dentro de la “caja negra” del gobierno y analizan aspectos como la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, o los mecanismos que operan en la política partidista. Para autores como Barkin la teoría de los regímenes constituye una aproximación de “caja negra” al estudio de las organizaciones internacionales, en contraste con el enfoque institucional que mira dentro de la caja y ello tiene implicaciones importantes para el análisis.

En los 90 surgieron numerosas críticas por la excesiva concentración de los estudiosos en el enfoque de los regímenes al analizar las organizaciones internacionales. Entre los señalamientos destacaban el hecho de que el análisis de los regímenes concentraba su atención en aspectos o áreas específicos, así como en un rango de cuestiones explícitas e implícitas tales como los principios, las normas, las reglas y los procedimientos de toma de decisiones y agregaban que el sistema internacional como un todo no constituye un régimen. Las críticas hicieron evidente también la tensión entre eficiencia e ideas planteada por los enfoques racionalista y reflectivista. Conforme al primero, el acento recae en las reglas, los procedimientos y en la manera en la que pueden lograrse regímenes eficientes y efectivos; y conforme al segundo, en los principios, las normas y los efectos de las organizaciones internacionales sobre la manera en que se conducen los actores en

la política mundial y las ideas que orientan las relaciones internacionales. (Barkin, 2006:37)

En el marco de una visión muy crítica de la teoría de los regímenes internacionales se ubican los argumentos de autores como Susan Strange, quien se cuestiona sobre la utilidad y validez del concepto de régimen y lo hace mediante cinco argumentos: 1) la utilización del concepto corresponde a una moda pasajera que obedece a eventos suscitados en el mundo pero que en el largo plazo en poco contribuye a generar conocimiento sólido sobre la realidad internacional; 2) el concepto de régimen es impreciso y confuso; 3) tiene una connotación valorativa parcial; 4) distorsiona la realidad mediante la sobreestimación de lo estático y la subestimación del proceso de cambio de la dinámica mundial; 5) es un concepto estrecho basado en la visión *estatocéntrica*, lo cual limita la comprensión de una realidad mundial mucho más amplia y compleja.

En su artículo “Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis”⁷³, publicado en 1982 en el número 36 de la revista *International Organization*, Strange plantea que de sus argumentos se desprenden dos críticas que deben hacerse a la tendencia creciente a utilizar el concepto de régimen internacional: una es que conduce a un estudio de la política mundial que aborda predominantemente el *status quo* y por ello tiende a dejar de lado agendas y aspectos de la manera en la que funciona el sistema mundial; o sea, ignora la vasta área de los no-regímenes que existe más allá de las burocracias y la negociación diplomática institucional formal. La otra es que la teoría de los regímenes persiste en buscar un patrón generalizado del comportamiento político mundial; es decir, una “teoría general” que provea una explicación *limpia* y simple del pasado para predecir el futuro. Ello, sostiene Strange, pese a la evidencia acumulada durante décadas de trabajo e investigación que demuestra que dicho patrón de comportamiento no existe.

Al respecto la autora plantea una alternativa a lo que considera que es la principal preocupación de la mayoría de los estudiosos; a saber, a dónde y cómo avanzará desde el análisis que se tiene y para ello plantea una opción compuesta por elementos del paradigma realista y de la visión estructuralista del sistema mundial. Strange cuestiona el papel y la efectividad de las organizaciones internacionales y su capacidad de toma de decisiones colectivas y en su lugar

⁷³ El título de este artículo corresponde a una inscripción frecuentemente encontrada en los mapas precolombinos del mundo más allá de Europa y se traduce como “Cuidado! Pueden haber dragones!” (Beware! Here be dragons!)

reconoce el peso que siguen teniendo los estados y los gobiernos nacionales en la determinación del rumbo de la política mundial.

La alternativa de análisis que plantea Strange para evadir lo que llama los “cinco dragones” que distorsionan el análisis de los fenómenos mundiales, y en particular de la política económica, es recuperar algunos planteamientos que hizo Charles Lindblom en su obra *Política y Mercados* (1977) sobre el sistema mundial, conforme a los cuales se elaboran preguntas abiertas y libres de una carga valorativa sobre la relación que existe entre autoridades y mercados y los resultados de su interacción lo cual, en opinión de Strange, da cabida al cuestionamiento sobre diversos aspectos de la dinámica mundial, sean éstos o no del interés de los gobiernos y las élites mundiales. Asimismo, la autora señala que el análisis de Lindblom incorpora a los mercados, en tanto elementos que afectan y moldean las estructuras básicas del sistema mundial; a saber, la estructura de seguridad, producción, comercio, crédito, comunicaciones y conocimiento globales. Plantea que dicho análisis lo hace el autor sin predisponer juicios de valor ni orientar las respuestas; de ahí que considere que resulta útil para el análisis, tanto de liberales como de conservadores (Strange, 1982: 494).

Strange considera que su propuesta, basada en el análisis de Lindblom, está libre de juicios de valor y de un marco ideológico como el que sí considera que se impone en el análisis de los regímenes internacionales; aunado a ello, afirma que lo libera de la camisa de fuerza que le impone la ortodoxia al asociar todo régimen internacional con una agencia o burocracia internacional. Agrega que las instituciones internacionales han demostrado su ineficiencia, sobre todo en materia de economía política -desde los años 70- y que ha existido una tendencia a moverse de arreglos multilaterales, en torno a los cuales supuestamente convergen los intereses de los actores, hacia procedimientos bilaterales de negociación y entendimiento.

Strange plantea como ejemplo el cambio que sufrieron las estructuras de seguridad mundial al reconocer su limitada capacidad para detener la amenaza de destrucción planteada por los sistemas nucleares mundiales. De ahí que afirme que interrogarse sobre el tipo de arreglos claves que han marcado la dinámica mundial y la manera en la que han afectado permite revelar aspectos del poder y su dinámica en el sistema mundial, de manera más clara y útil, que utilizando la teoría de los regímenes internacionales. Adicionalmente, Strange señala que el análisis de la

dinámica de “quién obtiene qué” en la economía mundial, realizado a través de la observación de la negociación internacional, más allá de los regímenes, permite destacar lo que hay debajo de la superficie del andamiaje formal sobre el que están erigidos dichos arreglos. De ahí que sostenga que el análisis de las negociaciones entre los diversos actores --se trate de estados, sindicatos o corporaciones transnacionales-- contribuye a entender los factores que inciden en el cambio de la dinámica mundial con una perspectiva no viciada.

La crítica que hace Strange no sólo es demoledora sino que pone de relieve aspectos decisivos de la política mundial. Sin embargo, considero que deja de lado aportaciones que los arreglos institucionales -constituidos en regímenes- han demostrado ofrecer al análisis de la dinámica mundial. En mi opinión, el conjunto de reglas del juego, formales o informales, en torno a las cuales juegan los diversos actores cuenta y permite explicar patrones de conducta y dinámicas, si bien también es necesario analizarlos a la luz de otros aspectos como el poder, la formación de preferencias, la ideología y las capacidades reales de poder, entre las que puede considerarse el llamado “poder blando”. De ahí que comparta parcialmente la crítica que hace Strange a la teoría de los regímenes y que considere que los arreglos multilaterales, si bien presentan deficiencias, representan puntos de partida para disminuir la incertidumbre y orientar el comportamiento de los actores.

En cuanto a los regímenes de seguridad, es importante analizar algunos planteamientos como los de Robert Jervis, quien define a un régimen de seguridad como el conjunto de principios, reglas y normas que permiten a las naciones restringir su comportamiento bajo la premisa de que los demás también lo harán. Dicho concepto no sólo implica normas y expectativas que facilitan la cooperación, sino una forma de cooperación que trasciende aquella de satisfacción inmediata del interés. Ello no debe confundirse con una situación de disuasión, por ejemplo, en la que los estados no atacan al otro, no porque estén en el marco de un régimen de seguridad sino en función de otros elementos desalentadores de la política del poder.

Este autor afirma que si los patrones que operan en las relaciones internacionales pudieran ser explicados conforme a la distribución del poder militar y económico entre los estados, el concepto de régimen no sería útil, pero que cuando las conexiones entre consecuencias y poder nacional son indirectas, hay mayor espacio para la elección, la creatividad y para que las instituciones restrinjan y

regulen el comportamiento de los actores, así como para producir un régimen; es decir, un conjunto de reglas. Jervis (1982: 358) agrega que las conexiones son menos directas en las áreas no vinculadas con la seguridad.

Jervis hace uso del juego del “dilema del prisionero” para analizar dinámicas en áreas de seguridad y en áreas no vinculadas con ésta, tales como comercio, comunicaciones, transportes, etc. y plantea que el problema frecuente es que la competencia ilimitada puede dañar a los actores involucrados. Dicho modelo analítico ejemplifica cómo la búsqueda racional del logro del interés conduce a soluciones no-Pareto óptimas. Al respecto Jervis sostiene que los estados se benefician cuando crean normas e instituciones para controlar la competencia entre ellos y que tanto los incentivos para establecer dichos regímenes, como los obstáculos que enfrentan son mayores en la arena de la seguridad, debido al llamado “dilema de seguridad” conforme al cual en la medida en que un estado busca aumentar su seguridad, automáticamente afecta la de los otros. De ahí que el autor sostenga que los regímenes de seguridad son difíciles lograr y valiosos cuando se alcanzan, debido a que el miedo de que el otro viole el acuerdo común representa un fuerte incentivo para que los demás deserten del acuerdo, aún cuando preferirían que el régimen prosperara. Las acciones individualistas no son sólo costosas sino también peligrosas; por ello lograr regímenes de seguridad reduce riesgos.

Jervis reconoce cuatro diferencias fundamentales en la manera en que opera el modelo del dilema del prisionero en un régimen de seguridad: 1) los asuntos de seguridad casi siempre involucran mayor competencia que aquellos vinculados con la economía; 2) las motivaciones ofensivas y defensivas en materia de seguridad casi siempre conducen al mismo comportamiento: atemorizar al otro y la constante es la búsqueda de armamento que aumente la percepción de amenaza en los otros; 3) los costos son más altos en los regímenes de seguridad puesto que constituye un prerrequisito para un gran número de asuntos y es un elemento delicado que, por lo general, no perdona errores debido a sus costosas consecuencias y 4) la detección de lo que los otros hacen en materia de seguridad, así como la medición del nivel de seguridad propia es muy complicado. La incertidumbre es mayor en el ámbito de la seguridad. Ello se evidencia en la dificultad de predecir los giros de una guerra o la creación de alianzas.

Derivado de lo anterior Jervis sostiene que por la primacía de la seguridad, por su naturaleza competitiva, por su característica de alto costo ante errores, así como por la incertidumbre que plantea al Estado saber cuánta seguridad tiene y necesita, el modelo del dilema del prisionero ejemplifica bien la dinámica que tiene lugar en el marco de los regímenes de seguridad. Más aún, Jervis asegura que los tomadores de decisiones actúan en la mayoría de los casos conforme a modelos unilaterales y competitivos de comportamiento y no buscando soluciones cooperativas, lo cual aumenta el peligro y reduce la eficacia. Sin embargo, los regímenes de seguridad --- incluyendo sus llamados a la mutua limitación respecto a las acciones unilaterales--- son poco atractivos para los tomadores de decisiones y los encargados de la política de seguridad y defensa de los estados.

Por otra parte, Jervis centra su atención en un aspecto interesante que tiene que ver con la importancia de analizar las variables que intervienen en la toma de decisiones a fin de tener luz respecto a las dificultades del surgimiento de regímenes. Al respecto señala que el dilema de seguridad representa uno de los mayores obstáculos para la creación de regímenes de seguridad, aunado a la percepción realista que subyace en la mayoría de los tomadores de decisiones, los cuales subestiman el grado en el que sus acciones para “garantizar” su seguridad – por ejemplo, a través del incremento de arsenales militares---- tiene sobre los otros. Esta dinámica refuerza la confianza de la mayoría en las acciones unilaterales más que en los arreglos cooperativos y de confianza mutua.

En lo que toca a las condiciones para la formación de regímenes de seguridad Jervis sostiene que es indispensable que los grandes poderes opten por establecerlos y por generar un entorno regulado que desincentive la actuación individualista.. En segundo lugar, los actores deben confiar en que los otros comparten el valor que ellos otorgan a la seguridad y la cooperación. Este elemento parece ser determinante pues en muchos casos los acuerdos de seguridad fracasan en función de la percepción de los miembros de que uno de ellos es un potencial agresor. Al respecto, una cuestión relevante tiene que ver con el grado con el que las creencias de los tomadores de decisiones son independientes y autónomas de las causas del problema. La cuarta condición para la formación de regímenes de seguridad tiene que ver con el alto costo de emprender acciones individualistas para garantizar la seguridad.

El ejemplo que plantea Jervis sobre un régimen de seguridad exitoso es el del llamado “concierto de Europa” que prevaleció entre 1815 y 1823, periodo en el que los grandes poderes se comportaron de manera diferente a la política de poder habitual, pues no buscaron maximizar sus posiciones de poder individuales; no siempre tomaron ventaja de la debilidad de los otros; hicieron más concesiones de las aparentemente necesarias y no se prepararon para la guerra o amenazaron con usar la fuerza ante el primer desencuentro. En síntesis, moderaron sus demandas y comportamiento pues aparentemente tomaron en consideración los intereses de los demás al desarrollar sus propias políticas. En opinión de este autor, el concierto europeo no evitó el conflicto pero sí lo reguló. El esquema europeo se apoyó en el incentivo de la ganancia que los grandes poderes tenían al evitar la guerra, luego de haber vivido una etapa de guerras sucesivas destructivas. Aunado al costo humano, económico y de infraestructura, pesaron las visiones de los liberales y los conservadores respecto a la guerra pues era vista por los primeros como una muestra autocrática y por los segundos como la puerta para la revolución. Todos coincidían en que altos niveles de conflicto minarían la seguridad en lugar de fortalecerla (Jervis: 1982).

Otro valor importante que vale destacar es aquel consenso europeo en torno a la necesaria estabilidad interna, pese a que los enfoques sobre cómo mantenerla variaban de país a país. Se puede apreciar una influencia del régimen de seguridad sobre el comportamiento de los estados a través de cuatro rutas: la esperanza de que el concierto pudiera seguir funcionando mediante la puesta en marcha de dinámicas para evitar su defeción. Los miembros del concierto europeo consideraban que el régimen gozaba de fortaleza y buena salud, lo cual contribuyó a preservarlo. Ello no quiere decir que todos sus miembros tuvieran el mismo grado de satisfacción con el arreglo pero al parecer la constante fue preferirlo por encima de otras alternativas, incluida la actuación individualista. El concierto se reforzó también mediante el uso de la regla de reciprocidad que permitió a los estados cooperar en circunstancias en las cuales no habrían sido capaces de hacerlo si la regla no hubiese existido. Esto permitió que los que hicieron alguna concesión no fueran vistos como débiles o vulnerables al ataque.

El esquema de “balance de poder” es diferente a aquel régimen de seguridad creado por llamado “el concierto europeo”. Existe discusión respecto a la naturaleza de aquél esquema y si constituye un tipo de régimen de seguridad o no. En opinión

de Kenneth Waltz (1979) cada actor trata de maximizar su poder y fracasa en este intento en virtud de que los demás desarrollan el mismo esfuerzo y eso acaba generando un equilibrio. El resultado es que el sistema constriñe a los actores más que lo que ellos se limitan a sí mismos por acuerdo común. En este esquema los actores comparten expectativas y el comportamiento aberrante es limitado por medio del propio sistema. La visión de Morton Kaplan (1979) es distinta pues considera que el tipo de estabilidad observada por Waltz en el esquema de balance de poder es relativa, en virtud de la constante búsqueda -por parte de sus miembros- de un aumento de las capacidades respectivas. Kaplan agrega que para que un sistema de balance de poder sea efectivo requiere que sus integrantes consideren seriamente el componente de la estabilidad, de otro modo ello sólo se logra mediante la intervención de un factor extra-sistémico que prevenga una escalda y un quiebre del sistema. De este planteamiento Jervis desprende que Kaplan hace un llamado no sólo a la moderación, sino al auto-constreñimiento de los actores mediante la renuncia a la guerra y la aceptación del re-ingreso de estados vencidos, son esenciales al sistema, en aras de lograr su estabilidad.

Estas disgregaciones respecto a los regímenes de seguridad permite analizar el esquema surgido tras el final de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo las reglas de conducta y las diferentes concepciones sobre la seguridad. Al respecto Jervis se interroga si el hecho de que una forma de cooperación determinada haya existido para mantener la paz entre los Estados Unidos y la URSS -por un periodo de 35 años- implica que existió un régimen de seguridad. Este autor plantea que no y sustenta su afirmación señalando que el hecho de que cada potencia haya respetado la esfera de influencia de la contraparte no significa que lo hayan hecho por la seguridad del otro o por ejercer una reciprocidad como la que imperó aparentemente en el concierto europeo, sino en virtud de su conciencia de que lanzar un ataque al otro bloque era equivalente a una invitación a la propia destrucción; sobre todo, a partir de que se alcanzó la llamada paridad nuclear y con ello la “destrucción mutua asegurada” (MAD: *mutual assured destruction*).

No fue sino hasta 1972 cuando, a raíz de la cumbre celebrada entre Moscú y Washington, se sentaron las bases o fundamentos de un régimen de seguridad internacional. Empero, los hechos posteriores parecen demostrar que cada uno de los miembros tenía una concepción diferente sobre el tipo de cooperación que debía desplegar. En contraste, un conjunto de acciones de la llamada “guerra localizada”

que llevaron a cabo las dos superpotencias en los años de la Guerra Fría demuestra con mayor contundencia el respeto de reglas tales como la no invasión contra las zonas de influencia de cada bloque. Estas acciones tácitas no constituyen un régimen de seguridad en sí, aunque dotaron al sistema de cierta estabilidad en el marco del llamado “equilibrio del terror”. En los hechos dichas acciones obedecieron a un interés egoísta de garantizar cierta influencia mundial sin poner en peligro su propia seguridad. Al respecto una cuestión destacada por Jervis es el hecho de que al parecer los estados cambian o rompen las reglas formales o informales vigentes en función de cambios operados en su poder e intereses.

Por otra parte, una condición que se ha argumentado como indispensable para la formación de un régimen de seguridad es que sus principales actores prefieran la conservación del *status quo* que las posibles ganancias que entraña el despliegue de políticas individualistas. Sin embargo, esta afirmación es cuestionable. Igualmente es importante considerar que aun en el caso de que en principio haya compatibilidad entre las concepciones de los intereses de seguridad de los contrincantes, el desarrollo de tecnología y doctrina militar genera impedimentos para la formación de regímenes de seguridad.

5. La noción de seguridad colectiva

La seguridad representa una función central de las organizaciones internacionales y es un referente básico del sistema multilateral, conforme al cual todos los estados participantes acuerdan renunciar al uso de la fuerza en el arreglo de las disputas y acuerdan actuar colectivamente contra cualquier estado o entidad que opte por usar la violencia o amenazar con usarla. El uso de la violencia debe ser autorizado por el mecanismo multilateral, es decir, por la organización internacional responsable de definir las coordenadas de la seguridad, como lo es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Es importante destacar que la idea de seguridad colectiva surgió en las negociaciones que condujeron a la Paz de Westfalia en 1648 y que, desde entonces, la idea ha sido utilizada periódicamente. La Primera Guerra Mundial (1914-1918) trajo consigo el desarrollo de ideas sobre la organización internacional, en particular en esta materia. Sin embargo, la manera en la que estallaron las hostilidades, así como sus efectos, desacreditaron la idea de seguridad basada en el “balance de poder” que había prevalecido hasta entonces. Dado que el equilibrio

de poder fue catastróficamente roto en 1914 se hizo necesario encontrar nuevas alternativas para garantizar la seguridad mundial. Es así como en 1919 se creó la Liga de las Naciones con base en elementos centrales del concepto de seguridad colectiva. Sin embargo, la resistencia de muchos estados a comprometerse con una respuesta militar conjunta frente a un ataque a cualquiera de los miembros de la Liga, fue el rasgo distintivo de esta organización y una de las razones de su fracaso. Aunado a ello, las potencias fundadoras confiaron en que estrategias como las revisiones territoriales, la reducción de armamento y el acceso a un sistema de arbitraje internacional harían innecesario el recurso al uso colectivo de la fuerza.

De acuerdo con Adam Roberts (2004), no fue sino hasta la década de los 30 cuando surgieron dentro de la Liga planteamientos específicos vinculados con la seguridad colectiva, tendientes a definir los actos que constituirían una agresión a la comunidad y frente a los que habría de responderse conjuntamente. El fracaso de la Liga para evitar el estallido de la II Guerra Mundial tiene que ver –entonces- con la incapacidad operativa de dicho concepto, así como la de limitar el creciente poder militar de los estados a través del desarme.

La seguridad colectiva constituirá desde 1945 la razón central o *leitmotiv* de las Naciones Unidas y fue plasmado en el preámbulo de su carta constitutiva.⁷⁴ Los redactores de la Carta de San Francisco plantearon mecanismos para mantener la paz y la seguridad internacionales y otorgaron los privilegios necesarios a las potencias para lograr su membresía y permanencia en el arreglo institucional. Así, por ejemplo, el capítulo VI de la Carta sobre “Arreglo pacífico de controversias” permite al Consejo de Seguridad involucrarse en cualquier disputa que considere una amenaza a la paz internacional, así como investigar, arbitrar y recomendar soluciones al respecto. El capítulo VII se refiere a las acciones que pueden llevarse a cabo frente a las amenazas a la paz y actos de agresión y otorga a dicho órgano la autoridad para definir el tipo de respuesta que deba implementarse, la cual va desde medidas diplomáticas y sanciones, hasta el uso de la fuerza militar por la comunidad internacional.

Roberts (2004) plantea que desde 1945 el sistema de seguridad colectiva de la ONU ha evolucionado y puede describirse conforme a tres etapas: 1) la tendencia

⁷⁴ En el preámbulo de la Carta de San Francisco se plantea la determinación de los pueblos integrantes de las Naciones Unidas de salvar a las futuras generaciones del flagelo de la guerra y el artículo I de la carta señala como objetivo de la ONU mantener la paz y la seguridad internacionales y para tal fin tomar medidas colectivas efectivas para la prevención y la supresión de las amenazas a la paz y la seguridad así como la supresión de actos de agresión y otras cuestiones que pongan en peligro la paz.

hacia la consolidación de alianzas regionales e intervenciones militares multilaterales; 2) el desarrollo de actividades militares de coacción por parte de los estados y 3) el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz bajo el auspicio de la ONU, cuyo espectro se ha ampliado significativamente en las últimas décadas.

Como ya se señaló, el término “seguridad colectiva” se refiere a un sistema, regional o global en el que cada Estado participante acepta que la seguridad de uno es del interés de todos y acuerda unirse a la responsabilidad colectiva de hacer frente a cualquier agresión a uno de los miembros. Este concepto es distinto y más ambicioso que el sistema de seguridad basado en alianzas, conforme al cual grupos de estados se unen cuando existe una amenaza externa. La seguridad colectiva es también invocada por algunos estados con el fin de realizar una intervención política o humanitaria, para restaurar un régimen o para salvaguardar los derechos humanos de poblaciones amenazadas. Ello es motivo de profundas discusiones en la agenda contemporánea bajo el concepto de “responsabilidad de proteger” que se analiza más adelante en este trabajo.

En el caso de las Naciones Unidas puede decirse que desde 1945 y hasta finales de la década de los 80 la organización tuvo un papel marginal en materia de seguridad. Ejemplo de ello es el control de armamento durante la Guerra Fría, cuyo mayor acuerdo se logró fuera del marco de la organización⁷⁵. Asimismo, el rol de las Naciones Unidas fue limitado en muchos conflictos y crisis, tales como la invasión de Indonesia a la isla de Timor Oriental en 1975; el ataque de Iraq a Irán en la década de los 80 o las distintas actividades terroristas de los años 70.

Pese a la limitación de un papel efectivo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la ONU promovió desde su nacimiento la negociación de acuerdos de desarme y control de armamento (*arms control*) cuyo resultado fue una serie de tratados multilaterales relativamente efectivos y vigentes hasta nuestros días, como el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Por otra parte, y como he venido subrayando en este trabajo, las reglas informales que se han desarrollado

⁷⁵ Tras arduas negociaciones los presidentes ruso y norteamericano, Breznev y Nixon, firmaron en Moscú en mayo de 1972 los Acuerdos SALT. Este tratado ponía límite a la construcción de armamentos estratégicos y fijaba un número para los misiles intercontinentales (ICBM) y los lanzadores de misiles instalados en submarinos (SLBM) que poseían la URSS y los EEUU. También prohibía el establecimiento de sistemas de defensa antimisiles. Más adelante, Berznev y Carter firmaron en Viena unos nuevos acuerdos, conocidos como SALT II. Este acuerdo limitaba el número y el tipo de misiles nucleares intercontinentales para las dos potencias. En 1986, los EE.UU. se desvincularon oficialmente de esos tratados.

desde el fin de la Guerra Fría han derivado en distintos usos de la fuerza que incluyen su utilización por parte de coaliciones de estados -autorizadas o no por el Consejo de Seguridad- lo cual en ocasiones ha complicado la labor del Consejo de Seguridad y ha puesto en entredicho su papel como garante de la paz y la seguridad internacionales.

La experiencia práctica de la ONU permite suponer que los sistemas “puros” de seguridad son difíciles de lograr, sobre todo a escala global. Ello obliga a cuestionarse –entre otras cosas- sobre lo que es viable y factible -en términos de un esquema de seguridad internacional para el mundo contemporáneo- y sobre los mecanismos necesarios para lograrlo. Así, por ejemplo, para especialistas como los convocados en 2003 por el Secretario Kofi Annan en torno al “Panel de Expertos sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio”, entre los que destacan: Joao Clemente Baena Soares, Gro Harlem Brundtland, Sadako Ogata, Enrique Iglesias o Qian Qichen⁷⁶, la respuesta a esta pregunta recae en la idea de “seguridad cooperativa”, la cual incluye varios elementos como el énfasis en las operaciones de paz, el cumplimiento de los acuerdos sobre el control de armamento y las estructuras militares defensivas como la OTAN. Dicho esquema descansa en la compatibilidad de los objetivos de seguridad de los diversos estados, lo cual plantea el problema sobre la pluralidad de percepciones de los países y sus sociedades respecto a las amenazas y desafíos que enfrentan.

Podemos decir, entonces, que una alternativa frente al dilema de la seguridad contemporánea puede ser la aceptación de que el modelo de seguridad colectiva tradicional no constituye una garantía, sino un arreglo que sólo a veces es efectivo y que requiere adecuarse a las realidades y retos contemporáneos. Asimismo, es importante reflexionar sobre los fundamentos de un nuevo paradigma sobre la seguridad para el siglo XXI, el cual debe contemplar diversos aspectos que van más allá de un esquema militar ofensivo-defensivo, inter-estatal y de soberanía nacional, para incluir dimensiones como la pobreza, la exclusión, la marginación, la amenaza de los fenómenos ambientales, entre otras cuestiones vinculadas con la seguridad. Es aquí donde conceptos como el de la llamada “responsabilidad de proteger” cobra

⁷⁶ Sobre la labor del Panel de Expertos ver la publicación de la Stanley Foundation, *Capturing the 21st Century Security Agenda: Prospects for Collective Responses* de 2004.

lugar y busca una creciente aceptación pese a rebasar los límites conceptuales y las reglas del juego de la seguridad colectiva tradicional⁷⁷.

Por otra parte, es importante considerar que el proceso de reforma por el que atraviesa el CS desde hace más de una década y, sobre todo, a partir de los llamados del *Panel de Expertos sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*, así como de algunos estados durante la cumbre mundial de 2005, en ocasión del 60 aniversario de Naciones Unidas, han contribuido al desarrollo de un nuevo conjunto de coaliciones de estados que buscan incidir en el diseño de un nuevo conjunto de reglas para el Consejo de Seguridad, en colaboración con otras instituciones y actores nacionales, regionales y subregionales. Los avances y obstáculos que enfrenta la reforma institucional de dicho órgano se abordan más adelante en este trabajo.

6. La formación de preferencias como variable de la política exterior

De acuerdo con algunos enfoques de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales la política nacional es un factor explicativo importante, aunque no exclusivo, de la política exterior de un Estado. Teorías como el Realismo, el Neorealismo o la Teoría de la Interdependencia encuentran en el sistema internacional la fuente de estudio de la política exterior y sólo son capaces de explicar las direcciones generales de ésta y las circunstancias en las que los estados con atributos diversos se comprometan, bajo limitaciones similares o constreñimientos externos que plantea el sistema mundial. Dichos enfoques, por sí solos, no ayudan a explicar situaciones en las que los estados responden de manera diferente a los mismos estímulos, o aquellas en las que alteran su comportamiento debido a un sinfín de variables entre las que destacan las internas. Es en función de estos vacíos explicativos que algunos investigadores se han dedicado a examinar los factores domésticos que afectan la política exterior de un estado, tales como la formación de preferencias y los intereses nacionales.

La política exterior puede ser entendida, entonces, como una política pública del régimen, con ciertas particularidades. Si esto es válido, entonces los cambios que se registran en el ámbito de las estructuras y los procesos políticos internos tienen influencia en ella. Asimismo, los cambios de régimen pueden implicar cierta

⁷⁷ Al respecto ver: Evans, Gareth (2008), *The responsibility to protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington: Brooking Institution Press.

alteración de los mecanismos político-institucionales los cuales -a su vez- pueden dar lugar a una reformulación de las políticas de gobierno y, con ello, de la política exterior. Así, cualquier cambio que se produzca en las estructuras de autoridad de un estado, en las reglas del juego --formales e informales- o en los principios del régimen afecta la política exterior.

Al respecto cabe preguntarse, como lo hace Coleman (1984) si la relación de causalidad entre el cambio de régimen y la política exterior se basa o no en una lógica lineal; o sea: si a un cambio de régimen debe seguir un cierto cambio en la política exterior, o si debe existir un cierto grado de profundidad en el cambio de régimen a fin de afectar significativamente el comportamiento exterior del estado. Es posible ubicar patrones de cambio y continuidad en los procesos políticos, lo cual hace más complejo el análisis de los factores que influyen en la política exterior de un estado.

Además de los aspectos estructurales del régimen, el análisis político también debe considerar los mecanismos y patrones informales que operan en el mismo, tales como los principios y arreglos que lo inspiran cuya importancia es decisiva en la evaluación del impacto que éste tiene en la política exterior. A ello se suman los procesos de toma de decisiones, basados en percepciones y creencias de los grupos sociales, los cuales afectan significativamente la formación de preferencias, tanto de los electores como de las élites, incluida la gobernante. Todo ello incide en la actuación internacional del Estado. Asimismo, un aspecto que influye en la formación de preferencias tiene que ver con los condicionantes de la política exterior, los cuales se suman a las diversas dimensiones del régimen político. Este aspecto, como muchos otros (cooperación, acción colectiva, persuasión, etc.), plantea un grado de complejidad que debe estar presente en el horizonte analítico y explicativo a fin de poder dar cuenta, de la manera más objetiva posible, de lo que ocurre en el sistema internacional, sus cambios y continuidades en función de factores internos, regionales, subregionales o internacionales.

7. Más allá del *mainstream* teórico. Utilidad y límites de estos enfoques

Para muchos autores ajenos a los paradigmas, escuelas y teorías dominantes en la Teoría de Relaciones Internacionales, desde la década de los 80 y con el auge del enfoque neoliberal racionalista en las disciplinas sociales, se ha

hecho cada vez más necesario “repensar” o “impensar” las Ciencias Sociales ante la crisis por la que atraviesan y ante la falta de explicaciones y soluciones ofrecidas por los modelos tradicionales de pensamiento frente a los complejos problemas que enfrenta la humanidad⁷⁸.

Conforme a este enfoque se puede establecer un parangón entre la reestructuración del capitalismo mundial en los últimos 30 años y el Neoliberalismo, en tanto corriente ideológica dominante que ha ejercido una enorme influencia en el análisis social de los últimos años. A ella se le atribuya el predominio de un enfoque *economicista* para analizar la totalidad social -independientemente de sus complejos elementos dinámicos-, así como el uso indiscriminado del “individualismo metodológico” en el que basa sus premisas epistemológicas y conforme al cual analiza la dinámica social. Al respecto, algunos autores han señalado que el surgimiento del pensamiento posmoderno, en sus distintas vertientes, es resultado de la frustración que genera la incapacidad de dar soluciones y respuestas alternativas a las del *mainstream* o corriente dominante.

Lo cierto es que el debate actual está caracterizado por dos grandes ejes de reflexión, análisis, disputa y construcción del conocimiento: el racionalista y el reflectivista, dentro de los cuales se agrupan un conjunto heterogéneo de escuelas, corrientes y enfoques de pensamiento, a los cuales los unen y distancian premisas ontológicas y epistemológicas, sin que ello implique que no compartan ciertos supuestos teóricos. Esto nos lleva a recuperar aquello que planteó Stanley Hoffmann en 1987 cuando señaló que los internacionalistas tenían dos motivos para estar insatisfechos: el estado del mundo y el estado de la disciplina y su capacidad de innovar. Si bien esta insatisfacción probablemente permanece en el ánimo general de gran parte de los internacionalistas, la mayoría ha tomado partido por alguna de las dos grandes perspectivas mencionadas y ello contribuye a un permanente debate en el análisis del mundo contemporáneo.

⁷⁸ En 1996 la Universidad de Stanford publicó el Informe *Gulbenkian* que fue coordinado por Immanuel Wallerstein quien encabezó la llamada “Comisión para la reestructuración de las Ciencias Sociales” que estuvo integrada por un grupo de eminentes filósofos, sociólogos y estudiosos encargados de estudiar el estado de estas disciplinas en el mundo.

Hoy en muchos países desarrollados los llamados “*think tanks*”⁷⁹ dedicados al estudio de las relaciones internacionales son cada vez más numerosos y en algunos casos sirven como centros de debate en los que ‘pensadores’ y ‘hacedores’ de políticas encuentran un espacio común para vincular la investigación con la praxis. Al respecto, Barry Buzan y Richard Little sugieren que más allá de estos interminables debates, lo importante es que la disciplina de las Relaciones Internacionales sirve como un nodo de identidad para una comunidad intelectual creciente en el mundo. Siguiendo a Ole Wæver (2004), la disciplina de las RRII consiste -por un lado- en un número relativamente limitado de paradigmas que definen la estructura general y los debates dominantes y, por otro lado, en un número de teorías desconectadas que sólo en ocasiones reflejan la constelación general.

Asimismo, resulta pertinente recuperar los planteamientos de Buzan y Little (2001) cuando señalan que la disciplina ha importado la mayor parte de sus postulados teóricos. Por ejemplo, el Realismo importó premisas planteadas por Tucídides, Maquiavelo y Hobbes; las teorías liberales hicieron lo propio con Locke, Kant y Adam Smith y el Realismo Estructural se apropió de conceptos económicos y sociológicos de autores como Durkheim. El Constructivismo tomó elementos de la Psicología Social, la Sociología y la Lingüística y los autores post-estructuralistas basaron sus críticas al Realismo en autores posmodernos como Michel Foucault o Jacques Derrida y la idea de “sistema internacional” surgió en un momento en el que las Ciencias Sociales mostraban una clara preferencia por los análisis sistémicos.

Buzan y Little (2001: 32) agregan que las RRII no sólo importaron autores y conceptos sino también debates enteros como por ejemplo el sostenido entre realistas e idealistas, sistémicos vs reduccionistas, materialistas vs ideacionistas,

⁷⁹ Un *think tank* es una institución investigadora que ofrece consejos e ideas sobre asuntos de política, comercio e intereses militares. El nombre proviene del Inglés, por la abundancia de este tipo de instituciones en los Estados Unidos y significa “*depósito de ideas*”. Algunos medios en español utilizan la expresión “*usina de ideas*” para referirse a ellas, las cuales menudo están relacionadas con laboratorios militares, empresas privadas, instituciones académicas o de otro tipo. Normalmente se trata de organizaciones en las que trabajan varios teóricos e intelectuales multidisciplinares que elaboran análisis o recomendaciones políticas. Un *think tank* normalmente tiene estatus legal de institución privada y defiende diversas ideas. Sus trabajos tienen habitualmente un peso importante en la política, particularmente en la estadounidense, donde existe el mayor número de estas instituciones.

positivistas vs post-positivistas o, más recientemente, respecto al agente y la estructura. Al respecto, estos autores afirman que dichas discusiones han reproducido oposiciones intelectuales del pasado, dentro de contextos diferentes, y por ello muchas veces carecen de las bases teóricas que las originaron. Sin embargo, la sugerencia que hacen Buzan y Little es que la disciplina de las Relaciones Internacionales debe ser vista como un proyecto articulador de perspectivas macro de las Ciencias Sociales:

“Si RRIL tiene un rol obvio en la división de trabajo intelectual y académico, es precisamente construir puentes y establecer un piso común de manera que trascienda los límites disciplinarios. Su ventaja comparativa descansa en su potencial como un marco de trabajo integral...” (Buzan & Little 2001:22)

Los autores agregan que no debemos caer en la tentación de pensar que el *mainstream* ha adquirido el carácter de su objeto de estudio en función de una suerte de “chaleco de fuerza westfaliano” pues, con algunas excepciones, se prefiere la fragmentación anárquica de islas de teoría auto-gobernadas y la lucha entre paradigmas que la integración en el archipiélago imperial de una gran teoría pluralista (Buzan & Little, 2001:31). De estos planteamientos se desprende que pueda analizarse la estructura de la disciplina de diversas maneras y de acuerdo con criterios muy distintos. Lo cierto es que existe una disputa por el monopolio teórico y científico que generalmente se atribuye el llamado *mainstream*. Lo pertinente sería, entonces, conocer la aportación y utilidad de ambos grandes enfoques para poder evaluar su utilidad explicativa en el análisis de diversos objetos de estudio.

Al respecto considero que la utilidad de enfoques como el Liberalismo Institucional, la Teoría de la Elección Racional y el Realismo Político radica en su capacidad de explicar elementos claves como el poder, el papel de las instituciones y los incentivos de la acción colectiva y la cooperación, ya sea desde la perspectiva de la interdependencia, la paz democrática o la teoría institucional. Por otra parte, cada paradigma, teoría y enfoque habla su propio lenguaje (el poder, la cooperación, la explotación) y no siempre describe de la mejor y única manera posible la realidad, sencillamente porque cada uno mira aspectos distintos de la misma. Al respecto, la clave para Buzan y Little consiste en integrar el campo teórico mediante el abandono de la fragmentación y los eternos debates sobre las

líneas epistemológicas, ontológicas y metodológicas; la solución pasa por el uso de distintas teorías vistas como lentes que destacan una cara particular de la realidad y que permiten analizar la manera en la que éstas se complementan. Así, por ejemplo, la integración tiene que ver con la necesidad de incorporar el estudio de la historia de las relaciones internacionales con su teorización. Se trata de pensar formas de organización política e interacción internacional que vayan más allá del modelo estado-céntrico tradicional.

En resumen, es posible afirmar que el desarrollo de la disciplina seguirá acompañado de una fragmentación cognitiva de las líneas teóricas, epistemológicas y ontológicas, en virtud de que –como lo afirman algunos críticos- constituye un campo de las Ciencias Sociales que aún no logra acumular suficiente capital científico.

Capítulo II. El mundo después de 1945: un acuerdo de paz y el surgimiento de las Naciones Unidas.

1. La Sociedad de Naciones: el antecedente.

En términos generales, el primer intento de construir una organización orientada a garantizar la seguridad internacional fue consecuencia de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y de la propuesta y liderazgo del presidente estadounidense Woodrow Wilson. Al concluir las hostilidades y declararse el armisticio, los países aliados⁸⁰ se reunieron en la **Conferencia de Paz de París** de 1919 con el fin de sumar esfuerzos, apoyar los principios de paz, seguridad y bienestar, así como para acordar los términos de la paz con Alemania, el antiguo Imperio Austrohúngaro y Bulgaria. Uno de los resultados fue la firma del **Tratado de Versalles** (1919) que estableció la creación de dicha Liga.⁸¹, objetivo prioritario del presidente Wilson. El propósito de esta organización era mediar como árbitro en los conflictos entre las naciones para prevenir que se llegara a un nuevo enfrentamiento bélico. Sin embargo, la organización fracasó, entre otras razones, porque las decisiones eran tomadas por unanimidad; a ello se sumó la negativa del Senado de los Estados Unidos de aprobar el Tratado de Versalles, a pesar de los esfuerzos del presidente Wilson; que ese país asumió una política aislacionista durante esos años, así como la exclusión de Alemania y Turquía de la Liga debido a su categoría de “países derrotados”.

Importa destacar que la Sociedad de las Naciones se basó en un esquema de seguridad cuyo objetivo principal era mantener la paz y la seguridad, y conforme al cual los participantes acordaron que un ataque hacia alguno de ellos debía de ser tomado como un ataque hacia todos los demás y resultaría en una respuesta militar colectiva. Sin embargo, como señaló el historiador inglés E.H. Carr en su obra *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, lo que privó en dicho arreglo institucional fue una doble moral ya que estados que apoyaron su creación, al igual que en otros arreglos pacíficos internacionales previos, buscaron sobre todo crear un orden conveniente a sus intereses que apareciera como un arreglo favorable para todos pero sin ceder en cuestiones de interés común.

⁸⁰ Aquellos países que lucharon juntos contra las llamadas potencias centrales durante la Primera Guerra Mundial, entre los que se encontraban Rusia, Francia y Gran Bretaña.

⁸¹ Su creación estuvo influenciada por los “Catorce Puntos” del discurso de Wilson en 1918, los cuales proponían las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada la I Guerra Mundial.

Pese al fracaso de la Liga, la comunidad internacional mantuvo el interés en erigir una organización capaz de resolver los conflictos de paz y seguridad así como los de carácter político, económico, social, cultural y humanitario; sobre todo tras la devastación causada por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Fue así como el 1 de enero de 1942 los aliados de la guerra firmaron en Washington la “Declaración de las Naciones Unidas”. Sin embargo, no fue sino el 24 de octubre de 1945 que se creó formalmente la Organización de las Naciones Unidas con la firma de la Carta de San Francisco en los Estados Unidos, tratado constituyente de la organización. Las Naciones Unidas reemplazaron a la Sociedad de Naciones la cual se disolvió formalmente en 1947.

a) La ONU y el nuevo intento para garantizar la seguridad mundial

Los aliados promotores de las Naciones Unidas, junto con los países que contribuyeron a redactar la Carta de San Francisco, reconocieron la necesidad de lograr consenso entre las grandes potencias a fin de garantizar un mecanismo coercitivo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la permanencia de las potencias en la nueva organización. El resultado fue la creación de un órgano especializado –el Consejo de Seguridad- y de la regla de procedimiento contemplada en el artículo 27 de la Carta, conocida como “veto”, la cual otorgó a las cinco potencias permanentes (Estados Unidos, URSS, Francia, China y el Reino Unido) el derecho a vetar cualquier decisión adoptada respecto a asuntos no procedimentales que consideraran que afectaba sus intereses.⁸²

La introducción de este elemento constituye una variación respecto al modelo clásico de seguridad colectiva pues cualquiera de las potencias representadas en el Consejo –los miembros permanentes- podrían vetar sus resoluciones y con ello limitarse mutuamente y evitar la intromisión en asuntos sensibles a su interés, lo cual no garantiza el apoyo de todos respecto a una amenaza o agresión a alguno de los miembros de la organización. Al respecto, Tim Dunne (2005) recuerda que no fue sino hasta el final de la Guerra Fría (1989) cuando, en ocasión de la invasión de Iraq a Kuwait en 1990, la ONU puso efectivamente en marcha el sistema de

⁸² En su fracción tercera, el artículo 27 de la Carta señala que las decisiones del Consejo de Seguridad respecto a cuestiones diferentes a las de procedimiento serán tomadas conforme al voto afirmativo de nueve de sus miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, lo cual se tradujo en la capacidad de vetar cualquier decisión o resolución que no conviniese a sus intereses. (ver la Carta de San Francisco, ONU).

seguridad colectiva al aprobar la creación de una coalición militar de estados para repeler la agresión al país atacado.

b) La estructura institucional de la ONU

La estructura institucional formal de la ONU está contenida en la Carta de San Francisco y en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Dichos instrumentos determinan los derechos y obligaciones de los estados miembros y establecen los órganos, funciones y procedimientos conforme a los que deben operar. Asimismo, la Carta contiene los principios que guían las relaciones entre los países del mundo y los propósitos centrales con los que se han comprometido. Entre ellos destacan:

- *Mantener la paz y la seguridad internacionales;*
- *Fomentar entre las naciones las relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos;*
- *Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;*
- *Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.*

De acuerdo con la Carta los principios de la ONU son:

- *La igualdad soberana de todos sus miembros,*
- *El cumplimiento de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta*
- *El arreglo pacífico de las controversias internacionales, sin poner en peligro la paz, la seguridad o la justicia*
- *La renuncia a la amenaza o al uso de la violencia contra otros estados.*

Sin embargo, ninguna disposición de la Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados. Al respecto, David Held (2002) ha señalado que en los últimos años del

denominado “orden westfaliano”⁸³ muchos estados han atravesado procesos democratizadores, mientras que no se observa una democratización similar del régimen internacional de estados, lo cual es necesario dada la interconexión de los diversos actores y sus impactos más allá de las fronteras estatales.

En lo que toca a la arquitectura institucional de la organización cabe recordar que la ONU está compuesta por seis órganos principales:

La **Asamblea General (AG)** que es el principal foro deliberativo; en él se encuentran representados todos los estados miembros (a la fecha 192), cada uno con derecho a voz y voto. Es el mayor espacio de discusión de los problemas de la humanidad en el que se abordan cuestiones como el hambre, el medio ambiente, la pobreza, el desarrollo, la deuda, la salud, los derechos humanos, la descolonización, los asuntos de género, el desarme, la infancia, el avance de la mujer, la codificación del Derecho Internacional, entre otros.

La Asamblea General puede debatir todos los asuntos que caen dentro del ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y formular recomendaciones; supervisa las actividades de los otros órganos, admite nuevos miembros, establece el presupuesto y nombra al secretario general de la Organización por recomendación del Consejo de Seguridad. La Asamblea distribuye los temas de la agenda en 6 comisiones en las que están representados todos los países. La función de éstas es discutir las cuestiones internacionales a fin de armonizar las acciones de los estados.

- **Primera Comisión:** desarme y asuntos de seguridad internacional
- **Segunda Comisión:** cuestiones económicas y financieras
- **Tercera Comisión:** cuestiones sociales, humanitarias y culturales.
- **Cuarta Comisión:** descolonización y política especial.
- **Quinta Comisión:** administración y presupuesto.
- **Sexta Comisión:** cuestiones jurídicas.

El **Consejo de Seguridad (CS)** que está compuesto por quince miembros, cinco de los cuales son permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y

⁸³ Este término se refiere a los tratados de paz firmado en 1648 por medio de los cuales se dio fin a la Guerra de los Treinta Años en Alemania y a la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. La Paz de Westfalia dio a un nuevo orden en el centro de Europa basado en el concepto de soberanía nacional.

Rusia) y otros diez que son elegidos por la Asamblea General para un periodo de dos años⁸⁴.

Su responsabilidad es mantener la paz y la seguridad internacionales, lo que significa que debe proponer medidas efectivas en caso de quebrantamiento del orden o la presencia de una amenaza, y que debe promover la solución pacífica de controversias y conflictos. Los procedimientos más comunes utilizados por el Consejo de Seguridad para atender los conflictos entre países son la mediación, los buenos oficios, las medidas económicas o sanciones; el envío de observadores militares y de fuerzas de mantenimiento de la paz, las cuales son reconocidas como fuerzas neutrales y llamadas cascos azules.

La Secretaría General (SG) está integrada por un cuerpo de funcionarios encargados del manejo de todos los programas que efectúan los órganos de las Naciones Unidas y está encabezada por el Secretario General el cual es nombrado por la Asamblea General -conforme a la recomendación del Consejo de Seguridad- por un período renovable de cinco años. Las funciones de la Secretaría son variadas y abarcan, desde la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), la mediación en controversias internacionales, hasta el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales o la preparación de estudios sobre temas específicos. El Sr. Ban Ki-moon es el Secretario General en funciones, quien inició su mandato el 1 de enero de 2008.

Además de los 192 estados miembros⁸⁵, también existen entidades y organizaciones intergubernamentales que participan de forma permanente en calidad de observadores en los periodos de sesiones y trabajos de la Asamblea General. Entre ellas destaca: la Santa Sede, Palestina, la Unión Africana, la Organización jurídico-consultiva para los países de Asia y África, la Comunidad de Estados del Caribe, la Secretaría del Commonwealth, la Unión Europea, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional de la

⁸⁴ Los asientos rotativos de los miembros no permanentes se otorgan conforme a un esquema de votación que asigna dos puestos para Latinoamérica y el Caribe, tres para África, dos para Europa Occidental, dos para Asia y una para Europa del Este. Los representantes de esas regiones deben contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

⁸⁵ La Asamblea General tiene en la actualidad 192 estados miembros. Los últimos en ingresar fueron Timor Oriental el 27 de septiembre de 2002 y Suiza el 10 de septiembre de 2002.

Comunidad de Habla Francesa, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Liga Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Unión Interparlamentaria, entre otras.

2. El esquema de seguridad colectiva de la ONU y el veto

En el marco del capítulo VII de la Carta de San Francisco sobre amenazas a la paz y la seguridad, se estableció el sistema de acción colectiva de los países miembros, el cual contempla en su artículo 51 el derecho de los estados a la legítima defensa -individual o colectiva- mientras el Consejo de Seguridad toma las medidas necesarias y pertinentes para restablecer la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, la Carta también destaca por su “descentralización de la seguridad” y en su capítulo VIII contempla arreglos regionales en los que se plantea el papel de las agencias, organismos o pactos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad. Ejemplo de ello son organizaciones como la del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la de los Estados Americanos (OEA).

Asimismo, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de determinar la existencia de amenazas a la paz y la seguridad internacionales y, conforme al artículo 39, capítulo VII de la Carta, puede decidir las medidas que deben ser tomadas para mantener o restaurar la paz y, en principio, tiene a su disposición fuerzas militares y asesoría del Comité Militar, teóricamente integrado por los jefes de las fuerzas armadas de los cinco miembros permanentes.

Sin embargo, no sólo el Consejo de Seguridad interviene en los asuntos de paz y seguridad, la Asamblea General, al igual que la Secretaría General, juegan un papel en la materia, aunque menor. Por ejemplo, la Asamblea -en tanto órgano plenario- es responsable de gran parte del trabajo de la organización, incluyendo el control de las finanzas y la adopción de resoluciones en un amplio espectro de temas y tiene la capacidad de iniciar o guiar una operación de mantenimiento de la paz cuando el Consejo no lo puede hacer. Por su parte, el Secretario General tiene entre sus atribuciones la de proponer y supervisar el despliegue de las operaciones de paz, además de mediar entre los estados y actuar rápidamente ante la falta de acuerdo entre los órganos de la ONU.

Un ejemplo del protagonismo de la Asamblea General en materia de paz y seguridad fue la adopción en 1950 -de manera casi unánime- de la resolución 377 conocida como "Unión Pro Paz" ("Uniting for Peace") en respuesta a la preocupación de la comunidad internacional por la posibilidad de que alguno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en particular la URSS, ejerciera el veto frente a la situación de crisis en la península de Corea. La Resolución "Unión pro Paz" estableció que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, dejaba de cumplir con su responsabilidad primordial la Asamblea examinaría inmediatamente el asunto a fin de hacer recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas para mantener o restaurar la paz.

Desde 1950 la ONU ha recurrido a este procedimiento en situaciones como el conflicto del canal de Suez, en 1956, frente al veto del Reino Unido y Francia; para presionar a la ex URSS por su intervención en Hungría en 1956; en el conflicto en el Líbano en 1958; en el conflicto entre la India y Pakistán en 1971 y en el conflicto en Bosnia-Herzegovina en 1992. Este procedimiento puede ser activado por siete miembros del Consejo de Seguridad o por una mayoría de los miembros de la Asamblea General a fin de evitar el bloqueo del funcionamiento de las Naciones Unidas. La propia Carta señala en el Artículo 10 que la Asamblea podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones que se refieran a los poderes y funciones de los órganos y, salvo lo dispuesto en el artículo 12⁸⁶, podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos a los miembros o al Consejo de Seguridad, o a éste y a aquellos.

Igualmente, el artículo 11 plantea que la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y podrá hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad. También podrá discutir toda cuestión sobre este tema que sea presentada a su consideración por cualquier miembro de la organización o por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, la Carta advierte que toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad antes o después de discutirla.⁸⁷

⁸⁶ Este artículo señala que mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad.

⁸⁷ Ver la Carta de las Naciones Unidas, ONU, varias ediciones. (capítulo IV sobre la Asamblea General)

La Asamblea también podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y, salvo lo dispuesto en el Artículo 12, ésta podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de controversias que a su juicio puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre las naciones, incluidas las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de la Carta.

Por otra parte, y como se ha señalado antes, el llamado “derecho de veto” de los miembros permanentes del CS fue implementado por las potencias en 1945 como un medio para asegurar que la nueva organización no pudiera actuar contra sus intereses fundamentales. Esta regla de procedimiento quedó plasmada en el artículo 27 de la Carta y otorgó a los cinco miembros permanentes el derecho a vetar cualquier resolución del Consejo que consideraran que afectaba sus intereses, sobre todo respecto a decisiones adoptadas conforme al Capítulo VII.

El uso del veto entre los miembros permanentes del Consejo fue muy frecuente durante la Guerra Fría y ha sido visto como la mayor evidencia de la incapacidad de la ONU para actuar efectiva y eficientemente en el campo de la paz y la seguridad internacionales. Algunos analistas como Roberts sugieren que los 10 miembros no permanentes del CS tienen una suerte de “sexto veto” en la medida en que, conforme a la Carta, son necesarios 9 votos afirmativos para la aprobación de aquellas resoluciones vinculadas con aspectos diferentes a los de procedimiento.

Igualmente, puede afirmarse que el “veto” explica el papel marginal que algunas veces ha tenido el Consejo de Seguridad y la propia organización respecto a un amplio número de asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. Durante la Guerra Fría esto se debió en gran medida a que el CS no podía contribuir a mejorar los conflictos suscitados en los territorios en los que los miembros permanentes estaban directamente involucrados o en aquellas zonas denominadas “áreas de influencia o de interés” de las potencias pues las resoluciones al respecto eran inmediatamente vetadas. Ejemplo de ello son: los conflictos de Suez en 1965, de Hungría en 1956; la guerra de Vietnam entre 1947-1975, la chino-vietnamita de 1979, o la invasión soviética de Afganistán en 1979.

Empero, tras el fin de la Guerra Fría se inició un proceso de transformaciones internacionales marcadas por la caída del campo socialista y la disolución de la

URSS.. En este nuevo escenario el Consejo incrementó su capacidad de actuación e injerencia en materia de paz y seguridad, tal como ocurrió en 1990 cuando acordó el envío de una misión militar conjunta para repeler la invasión de Iraq a Kuwait. Sin embargo, como se ha señalado en este trabajo, autores neorrealistas como Kenneth Waltz consideran que el equilibrio bipolar que privó durante la Guerra Fría –que estuvo sustentado en un cierto balance de poder- permitía dirimir mejor los conflictos que el actual escenario mundial con una sola superpotencia. Para esta corriente de opinión el fin de la Guerra Fría y la disolución y emergencia de nuevos estados nacionales contribuyó a la pérdida de rumbo de la seguridad internacional y desde entonces no existe un nuevo esquema de seguridad colectiva que permita enfrentar de manera eficiente los retos del mundo contemporáneo, razón por la cual éste es hoy más inseguro e inestable. (Roberts, 2004: 315)

En defensa del primer argumento algunos estudiosos señalan que el periodo que va de mayo de 1990 a mayo de 1993 es el más largo en la historia del Consejo de Seguridad en el que no se utilizó el veto. Al respecto, cabe preguntarse si el mundo fue en ese periodo “más seguro” y por qué. La guerra de los Balcanes, la crisis de Somalia o el genocidio en Ruanda son ejemplos de situaciones en las cuales el Consejo se vio rebasado y en las que la renuncia al uso del veto no permitió acciones conjuntas para garantizar y restablecer la paz. Las causas deben buscarse en otros factores como la falta de voluntad política, así como en la dinámica de la política mundial contemporánea y en el funcionamiento institucional de las Naciones Unidas.

Por otra parte, puede decirse que el hecho de que las potencias tuvieran el derecho de vetar resoluciones que no convinieran a sus intereses les dio un margen de maniobra en la política mundial y ello permitió mantenerlas dentro de la organización. Dicha prerrogativa generó diversas disfunciones en el sistema de las Naciones Unidas, entre las que puede mencionarse el hecho de que muchos estados han optado por participar en alianzas regionales y subregionales de seguridad, con miras a fortalecer la propia, más allá de las garantías colectivas ofrecidas por las Naciones Unidas que no siempre aseguran la agilidad y eficacia necesarias ante situaciones de crisis. Ello obliga a cuestionarse si el camino a seguir en la construcción de un nuevo esquema de seguridad mundial debe basarse en una “regionalización de la seguridad”, sustentada en alianzas, organismos regionales y subregionales, con capacidad preventiva y de resolución pacífica de

controversias y conflictos, o si se debe continuar reformando gradualmente la organización y su Consejo de Seguridad o debe plantearse un mecanismo dual de cooperación y complementación entre ambos. Tal ha sido el énfasis puesto por algunos estados participantes en las discusiones de trabajo del CS en los últimos años.⁸⁸

Con todo, puede afirmarse que la ausencia de un sistema eficiente de seguridad colectiva tiene causas ajenas a la existencia del veto, las cuales plantean importantes desafíos al rediseño institucional, a la generación de incentivos, coaliciones y nuevas reglas del juego, tendientes a construir acuerdos en torno a un nuevo esquema de seguridad colectiva mundial. Al respecto, es interesante considerar los planteamientos de Lloyd Gruber en el libro *Ruling the World* (2007) en el que hace una demoledora crítica al énfasis que han puesto algunos académicos contemporáneos en el rol que juegan las instituciones supranacionales y la cooperación internacional que se deriva de ellas. Este autor afirma que dicha posición ha orientado el debate dominante y ha oscurecido el análisis al dejar de lado cuestiones importantes como la explicación de por qué los menos beneficiados o perdedores de los arreglos institucionales optan por cooperar y formar parte de los mismos cuando en realidad lo que preferirían es mantener la situación previa al arreglo.

Gruber plantea que el hecho de que la membresía en un arreglo de cooperación sea voluntario, no significa que funcione a favor de todos sus miembros, sino por el contrario, algunos de los participantes pueden incurrir en pérdidas sustanciales respecto a su situación previa “no cooperativa”. El autor se cuestiona sobre las razones por las cuales los participantes permanecen en el arreglo institucional aun si el beneficio es menor al *status quo* preexistente. Gruber señala que la respuesta se encuentra en el poder; en particular en aquel poder ejercido por los principales beneficiarios del régimen, la mayoría de los cuales seguirían beneficiándose aun si sus contrapartes menos favorecidas cancelaran su participación en dicho arreglo. Dichos argumentos se analizan posteriormente en este trabajo.

⁸⁸ Al respecto ver el documento S/PV.4739 del Consejo de Seguridad del 11 de abril de 2003.

3. El mundo bipolar y el equilibrio del poder

Las conferencias de paz de Teherán (1943), Yalta y Potsdam (1945) celebradas en el marco de la Segunda Guerra Mundial cambiaron el mapa del mundo y sentaron las bases de un nuevo período histórico en el que la “vieja Europa” cedió su hegemonía a las dos nuevas *superpotencias* que se consolidaron tras la guerra: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, la gran alianza que derrotó a los países del Eje (Italia, Alemania y Japón) se rompió en pocos meses pues las discrepancias empezaron a aflorar entre ellos, lo cual abrió paso a la Guerra Fría, que se convirtió en el elemento decisivo del escenario internacional de los siguientes 45 años.

La ruptura entre los aliados no fue inmediata. El presidente Franklin D. Roosevelt había planteado desde la Conferencia de Yalta (1945) construir un mundo en el que las dos *superpotencias* pudieran colaborar, pese a representar sistemas económicos, políticos e ideológicos diferentes. La URSS requería la cooperación de los aliados para reconstruir el país y confiaba en la colaboración norteamericana respecto a las reparaciones de posguerra. Sin embargo, las potencias vencedoras mantuvieron por poco tiempo acciones comunes como los “Juicios de Nüremberg” o la firma de los tratados de paz de París de 1947.

Las relaciones entre los aliados y la URSS se complicaron crecientemente. Muestra de ello son las declaraciones de Stalin en 1946 cuando afirmó que el capitalismo y el comunismo eran incompatibles y que su país debía prepararse para un período de rearme. Semanas después George Kennan, experto en asuntos soviéticos del Departamento de Estado norteamericano, envió un telegrama a Washington en el que señalaba que la Unión Soviética era un estado irrevocablemente hostil a Occidente que continuaría con su política expansionista a la que habría que hacer frente. Como réplica, el embajador soviético en Washington, Nikolai Novikov, envió un telegrama a Moscú en el que afirmó que los Estados Unidos buscaban dominar el mundo y estaban preparando una guerra para ello. Los telegramas de los enviados diplomáticos fueron una prueba del creciente deterioro de las relaciones entre los antiguos aliados.

En marzo de 1946 Winston Churchill visitó los Estados Unidos y pronunció un célebre discurso en la Universidad de Fulton en el que consagró la expresión “telón de acero” o “cortina de hierro” para referirse a la frontera que separaba a la Europa dominada por el ejército soviético del resto del continente. El año 1946 supuso el fin

del entendimiento entre los aliados y en 1947 se hizo evidente el ocaso definitivo de la alianza de los triunfadores de la segunda guerra. La desconfianza de los países occidentales respecto al expansionismo soviético aumentó significativamente y dicho año continuaron los desacuerdos por la violación soviética de los acuerdos de Yalta respecto a Polonia; desde entonces las hostilidades no dejaron de crecer. La división ideológica, política, económica y social hizo que los Estados Unidos optaran por defender activamente el sur y el oeste de Europa para ceder a la URSS las zonas bajo su ocupación. Como resultado, el presidente norteamericano Harry Truman pronunció un discurso en marzo de 1947 en el Congreso de su país en el que demandó la aprobación de una ayuda de 400 millones de dólares para Grecia y Turquía, lo cual sentó las bases de la "Doctrina Truman", uno de cuyos ejes centrales fue el apoyo a cualquier gobierno que se opusiera a la amenaza comunista. A esta estrategia se le denominó la "**contención**".

Para algunos analistas el año de 1948 constituyó el primer año de la Guerra Fría, en el marco de la cual el continente europeo se convirtió en escenario principal de la crisis internacional. Los países de Europa oriental y central fueron convertidos por la presión soviética de la "Doctrina Jdanov" al modelo político, económico y social configurado por Stalin bajo el rubro de "democracias populares", cuyos rasgos característicos fueron la existencia de un partido único, la colectivización de la tierra, la planificación económica centralizada, la prioridad otorgada a la industria de base y la persecución de cualquier tipo de disidencia.

Uno de los sucesos claves del proceso de enfrentamiento creciente entre las dos *superpotencias* fue el golpe de estado soviético a Praga en febrero de 1948. La repercusión de este suceso en Europa occidental fue grande y aceleró las medidas respecto a la partición de Berlín, luego del fracaso de las conferencias celebradas en Moscú, París y Londres entre 1946 y 1947 sobre la administración de Alemania por parte de los aliados. Las discrepancias hicieron de la "cuestión de Berlín" uno de los temas claves de la Guerra Fría, lo cual contribuyó a la división bipolar del mundo y a la firma -en abril de 1949- del **Tratado del Atlántico Norte** que dio origen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Por su parte, el bloque soviético firmó en 1955 el "Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua" conocido como **Pacto de Varsovia**, el cual consistió en un acuerdo de cooperación militar entre los países del bloque del Este, bajo el liderazgo soviético, cuyo objetivo expreso era contrarrestar la amenaza que

supuso el establecimiento de la OTAN y el rearme de la República Federal Alemana.

a) El enfrentamiento entre la URSS y los EEUU

En 1953 murió Iósif Stalin y fue reemplazado por Nikita Jruschov quien condenó los crímenes de su predecesor y desde 1959 promovió la doctrina de la “**coexistencia pacífica**” con los Estados Unidos, la cual redujo el enfrentamiento al plano ideológico. Sin embargo, más allá de las formulaciones de la política exterior de las grandes potencias, la muerte de Stalin abrió un período de distensión entre Moscú y Washington y la doctrina de coexistencia permitió el diálogo entre los líderes de ambos países.

En 1956, 1959 y 1961 Jrushchov se reunió con presidentes norteamericanos con los cuales firmó importantes acuerdos como el “Armisticio en Panmunjong” que puso fin a la Guerra de Corea, y los “Acuerdos de Ginebra” que pusieron fin a la Guerra de Indochina. Estos signos de distensión no impidieron que las *superpotencias* siguieran tratando de afirmar su hegemonía en sus respectivas áreas de influencia. La brutal represión de las protestas obreras en Berlín y en Alemania oriental en 1953, la invasión a Hungría en 1956 por el ejército soviético, o las intervenciones de la CIA para derrocar a gobiernos progresistas como el de Mossadegh en Irán en 1953, muestran la complejidad de la nueva fase de las relaciones internacionales.

Jrushchov orientó la política de la URSS en un sentido liberalizador pero se mantuvo dentro de la ortodoxia comunista y del sistema de partido único. Entre sus acciones destacan la reconciliación con la Yugoslavia de Tito y el rompimiento de relaciones con la China de Mao Zedong en 1961. Sin embargo, su mandato no estuvo libre de crisis y enfrentamientos con los Estados Unidos. Ejemplo de ello es el intento de la URSS en 1962 de instalar misiles en Cuba, lo que enfrentó a los soviéticos con la administración del presidente Kennedy y generó la célebre “crisis de los misiles” que puso al mundo al borde de una catástrofe nuclear. Los sucesos en Cuba ocasionaron que Jrushchov fuera reemplazado por Leonid Brézhnev en 1964, con quien dio inicio un nuevo período político caracterizado por la política de “**distensión**” (*détente*), uno de cuyos rasgos fue la puesta en marcha del llamado “teléfono rojo” de línea directa entre Moscú y Washington. Empero, esta nueva etapa no supuso el fin de la carrera armamentista pues los Estados Unidos

buscaban superar el liderazgo soviético en la llamada "carrera del espacio" luego del lanzamiento soviético del satélite *Sputnik* en 1957.

Los sucesores de Kennedy y Jrushchov continuaron la política de *distensión*. Tras el asesinato del primero, en 1963, el demócrata Lindón Johnson y luego el republicano Richard Nixon dirigieron la política norteamericana en el marco de la distensión y se comprometieron a limitar el armamento nuclear. En esos años las dos potencias firmaron una serie de tratados y acuerdos importantes en materia de desarme y no-prolifерación entre los que destacan el *Tratado de Moscú* de 1963 que reglamentó los ensayos nucleares; el compromiso de ambos sobre la no-ocupación de la Antártida; la firma en 1968 del *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP)⁸⁹; el inicio en 1969 de las negociaciones sobre limitación de armas estratégicas (*Strategic Arms Limitation Talks*) que permitieron la firma del Acuerdo SALT I, el cual puso límite a la construcción de armamentos estratégicos y fijó un límite al número de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) y de lanzadores de misiles instalados en submarinos de la URSS y de los Estados Unidos. Asimismo, el SALT I prohibió el establecimiento de sistemas de defensa antimisiles y los ensayos nucleares en tierra y mar. En 1979 se firmó el Acuerdo SALT II como ampliación del primero.

Entre las razones que permitieron la política de distensión puede señalarse las dificultades financieras de los Estados Unidos pues estaban involucrados en la guerra de Vietnam desde 1962. Por su parte, la URSS debía hacer frente a una producción agrícola estancada y a un creciente deterioro de su economía. Sin embargo, ambas potencias siguieron su lucha por consolidar y ampliar su influencia en los países del denominado "Tercer Mundo" y libraron algunas guerras localizadas en sus respectivas áreas de influencia.

Hacia mediados de los años 80 el modelo de la Unión Soviética y sus aliados empezó a presentar claros signos de debilitamiento. Las crisis económicas internas fueron disimuladas por el aparato oficial pero el modelo siguió presentando serias dificultades. Ante este panorama, en 1985, el entonces secretario general de la URSS, Mijaíl Gorbachov, puso en marcha la política de la *Perestroika* y la *Glasnost* cuya intención era que la apertura económica contribuyese a salvar el sistema y

⁸⁹ Los signatarios se comprometieron a no divulgar los secretos de fabricación de la bomba atómica.

aliviara el enorme descontento social. Sin embargo, la crisis era severa y en 1991 derivó en la firma de los Tratados de Minsk que disolvieron oficialmente a la Unión Soviética y dieron por terminada la Guerra Fría. Estos sucesos abrieron paso a una nueva etapa en las relaciones internacionales que estuvo marcada por la primacía global de los Estados Unidos en el mundo y por el proclamado triunfo del modelo capitalista de desarrollo.

b) La Guerra Fría y la seguridad internacional: algunos aspectos

El término “Guerra Fría”⁹⁰ se utiliza de diversas maneras; sin embargo la mayoría de los analistas coinciden en que describe una etapa de la política mundial cuyos límites temporales se ubican entre 1948 y 1985 y que se caracteriza por un creciente enfrentamiento económico, político, militar e ideológico entre las potencias norteamericana y soviética. Sus antecedentes pueden rastrearse en aspectos como la **Doctrina Truman** y el **Plan Marshall** que constituyeron los dos primeros pasos de la administración norteamericana frente a las crecientes diferencias con la Unión Soviética. Para lograr la contención del comunismo en Europa, los Estados Unidos centraron su atención y recursos en la reconstrucción de las economías occidentales y en el logro de cierta estabilidad social a través del Plan Marshall (*European Recovery Program*), el cual fue administrado por medio de la *Organización Europea de Coordinación Económica (OECE)*⁹¹, creada en 1948. La conformación del bloque occidental se consolidó en 1949 con la firma del **Pacto Atlántico** y con la creación al año siguiente de la gran alianza militar occidental, la **OTAN**.

La Guerra Fría y probablemente la experiencia del período de entreguerras hicieron que los Estados Unidos abandonaran su aislacionismo respecto a la política mundial de esos años. Entre otras acciones el gobierno norteamericano propuso una serie de alianzas internacionales afines al bloque occidental. En 1947

⁹⁰ De acuerdo con John L. Gaddis (2005), la historiografía occidental define tres períodos en el estudio de la guerra fría: tradicionalista, revisionista y post-revisionista. Durante los primeros años de la guerra fría, la mayoría de los historiadores estadounidenses mantuvieron afines al enfoque "tradicionalista" respecto al inicio de la guerra fría; aquel que sostiene que la ruptura de las relaciones fue resultado directo de la violación por parte de Stalin de los acuerdos de Yalta. Sin embargo, en la posguerra fría el enfoque de la escuela post-revisionista ha llegado a ser predominante: más que atribuir la responsabilidad del inicio de la guerra fría a alguna de las superpotencias el tema central es la mutua desconfianza, las falsas percepciones y las responsabilidades compartidas entre las dos superpotencias.

⁹¹ Este fue el antecedente de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*.

promovió la firma del **Tratado de Río** con 20 países latinoamericanos y en 1948 fundó la **Organización de Estados Americanos** (OEA). En 1951, en el marco de la guerra de Corea, impulsó la creación de la **ANZUS** (*Australia, New Zealand, United States*) una alianza militar en el Pacífico y firmó con Japón el **Tratado de San Francisco**. El presidente Eisenhower completó la red de alianzas de los Estados Unidos a través de la fundación en 1954 de la **Organización del Tratado de Asia del Sureste** (*SEATO*) y de la **Alianza de Seguridad en el Oriente Próximo** o **Pacto de Bagdad** en 1955.

Para muchos analistas el punto de inflexión del enfrentamiento bipolar lo constituyó la crisis de los misiles en Cuba en 1962, la cual permitió que las potencias cobraran conciencia del peligro que representaba la posesión y multiplicación de su arsenal nuclear. Como se ha señalado, luego de estos sucesos los Estados Unidos y la Unión Soviética implementaron mecanismos y acuerdos para relajar las tensiones y favorecer sus objetivos de largo plazo y la llamada “coexistencia pacífica”. Así, desde 1964 se inicia la firma de tratados de no-proliferación y control de arsenales nucleares.

Sin embargo, el año de 1975 marca el inicio de un nuevo período de tensiones⁹². La desconfianza creada en 1973 tras la guerra del *Yom Kippur* en el Medio Oriente, la crisis económica internacional de ese año, lo mismo que el famoso escándalo del “Watergate” en los Estados Unidos en 1974 y la derrota norteamericana en Vietnam en 1975 contribuyeron a crear una dinámica favorable a la expansión soviética.

El triunfo de los comunistas vietnamitas en 1975 y la conquista en 1978 de Kampuchea (hoy Camboya) por los “Khmers Rojos” permitió que la URSS fuera beneficiada por una nueva situación geopolítica en la península indochina. Aunado a ello, la revolución sandinista en Nicaragua que derrocó en 1979 al dictador pro-norteamericano Anastasio Somoza, buscó establecer un régimen revolucionario que contó con el apoyo de Moscú y la Habana. En África tuvo lugar una rápida expansión soviética desde que en 1974 se produjo en Etiopía una revolución que derrocó a la monarquía y permitió instalar en 1977 un régimen marxista aliado de la URSS. Asimismo, en 1975 tras la llamada “revolución de los claveles” en Portugal,

⁹² Pese a que en dicho año tuvo lugar uno de los símbolos de la distensión la [*Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa*](#) celebrada en Helsinki.

las antiguas colonias africanas de ese país, Angola y Mozambique, accedieron a la independencia y, en el marco de guerras civiles, instauraron regímenes revolucionarios también afines a la URSS.

Uno de los momentos claves del recrudecimiento de la Guerra Fría fue la invasión soviética a Afganistán en 1979. Este país, que durante el siglo XIX había sido terreno de disputa entre los imperios ruso e inglés, volvió a convertirse en un territorio clave de las relaciones internacionales. A partir del derrocamiento del rey Zaher Shah en 1973, se abrió un período de inestabilidad en el que se disputaron el poder diversas facciones comunistas enfrentadas con guerrillas islámicas. Moscú decidió intervenir para imponer un gobierno que mantuviera al país en la esfera de influencia soviética y en diciembre de 1979 invadió Afganistán. La reacción de Occidente no se hizo esperar y los Estados Unidos y sus aliados organizaron la contraofensiva y ayudaron a la guerrilla islámica talibán a enfrentarse a los soviéticos. La ONU y los “Países No Alineados” (NOAL) condenaron la invasión, todo lo cual aumentó la tensión internacional.⁹³

El final de la década de los 70 y los años 80 se caracterizaron por una compleja interacción de los factores internacionales y por la aparición de conflictos en el llamado “Tercer Mundo”, en un contexto marcado por la crisis económica internacional, la crisis del petróleo -iniciada en 1973- y la crisis del modelo soviético. Sin embargo, los conflictos que tuvieron lugar en Asia, África, Medio Oriente, Europa Oriental y América Latina trascendieron la lógica del enfrentamiento bipolar. Entre los principales destaca el rompimiento en 1976, por parte del presidente egipcio Anuar el Sadat, de la alianza que el presidente Nasser había tejido con la URSS y la firma en 1978 de los “Acuerdos de Campo David” a través de los cuales se logró la paz entre Egipto e Israel. Sin embargo, los territorios palestinos ocupados desde 1976 continuaron bajo dominio israelí y han seguido constituyendo un elemento conflictivo de la geopolítica mundial contemporánea.

En opinión de algunos analistas internacionales, esta etapa se caracterizó también por la aparición en el paisaje político y cultural mundial del movimiento fundamentalista islámico en el Medio Oriente. Así, por ejemplo, el régimen prooccidental del Sha de Irán fue depuesto en 1979 por una revolución islámica

⁹³ Para algunos analistas, la invasión a Afganistán representa el inicio de una nueva guerra fría luego de la distensión lograda entre las potencias.

encabezada por el Ayatollah Jomeini, quien estableció una dictadura y se enfrentó a las dos potencias a través de diversos actos hostiles.

Igualmente, en la década de los 80 el mundo fue testigo del ataque del líder iraquí, Saddam Hussein, a su vecino Irán lo cual hizo estallar la guerra de Irán-Iraq. Esta guerra, además de larga y cruenta, es un ejemplo de los conflictos que sobrepasaron el marco de la Guerra Fría y pusieron en evidencia las fracturas del mundo y sus contradicciones económicas, geo-políticas, sociales, étnicas y culturales.

El abandono norteamericano de la península indochina en 1975 permitió el triunfo de las tropas comunista de Vietnam del Norte sobre la capital survietnamita de Saigón. Asimismo, las tropas de la guerrilla pro-china de los Khmers Rojos, dirigidos por Pol Pot, tomaron Phnom Penh, capital de Camboya, y establecieron una sangrienta dictadura militar en la zona.

En este marco de enfrentamientos, la llegada al poder de Mijaíl Gorbachov a la URSS resultó un elemento clave para modificar el panorama mundial pues su política exterior puso fin a la carrera armamentística con los Estados Unidos y al enfrentamiento en las zonas de influencia de cada superpotencia. No obstante, el fracaso de las reformas de Gorbachov en la URSS y la explosión en 1989 de las revoluciones democráticas en algunas repúblicas del bloque soviético contribuyeron a su colapso.

En noviembre de 1990 tuvo lugar la “**Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa**” en cuyo marco los Estados Unidos, la URSS y otros treinta estados firmaron la **Carta de París** cuya finalidad principal fue regular las relaciones internacionales tras el fin de la Guerra Fría. La carta incluía un acuerdo de no-agresión entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. Tras la firma del documento, el presidente George H. Bush manifestó que se había cerrado un capítulo de la historia de la humanidad y que la Guerra Fría había terminado⁹⁴.

Una vez consolidados los Estados Unidos como triunfadores de dicha contienda mundial, en enero de 1991 encabezaron la coalición internacional para desalojar a Iraq del territorio de Kuwait. Al respecto importa destacar el apoyo soviético a las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de la ONU contra Iraq, las cuales fueron acordadas durante la **Cumbre de Helsinki** de 1990 entre

⁹⁴ Algunos días antes se había firmado el *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa* que buscaba lograr una importante reducción de las tropas y el armamento no nuclear en el continente.

Bush y Gorbachov. Este apoyo ruso representó un claro ejemplo del fin del antagonismo entre las potencias, así como el reconocimiento de la supremacía norteamericana.

c) La carrera armamentista, el equilibrio del terror y la disuasión nuclear

El desarrollo de la bomba de fisión por parte de los Estados Unidos hacia el final de la II Guerra Mundial se tradujo en un potencial de destrucción masiva sin precedentes. Mientras ese país mantuvo el monopolio de las armas nucleares, presentó en la ONU varias propuestas para el control y la eliminación de la energía atómica con fines militares. En junio de 1946, Bernard Baruch, asesor militar y financiero de los presidentes Wilson y Roosevelt, presentó al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de la ONU un plan para abolir las armas nucleares, para el control internacional del procesamiento de materiales nucleares, la plena participación de los estados en la información científica y tecnológica respecto a la energía atómica, y la seguridad respecto a su utilización con fines pacíficos. Sin embargo, como parte del enfrentamiento bipolar, el gobierno soviético vetó el “**Plan Baruch**” en el Consejo de Seguridad con el argumento de que dicho órgano estaba dominado por los Estados Unidos y Europa Occidental.

La explosión en 1949 de una bomba atómica fabricada por la URSS terminó con el monopolio estadounidense de este tipo de armamento. Dada la tensión entre los bloques, la posibilidad de una guerra nuclear se hizo evidente. El rápido desarrollo de sistemas de impulsión balística acrecentó, asimismo, la posibilidad de acabar con el planeta. En 1954, tras la explosión de la primera bomba H por parte de la URSS, el argumento relativo al control de armamentos se convirtió en una urgente necesidad de reducir los arsenales nucleares y de prevenir la proliferación de la tecnología nuclear bélica.

Lo que se ha dado en llamar el “**equilibrio del terror**” fue el sello distintivo de estos años de enfrentamiento entre las potencias, sobre todo en materia militar-nuclear. Los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN, por una parte, y la Unión Soviética y sus aliados del Pacto de Varsovia, por la otra, libraron una carrera armamentista que hizo el enfrentamiento altamente peligroso, pues ninguna de las partes podía esperar obtener ventaja sobre la otra sin que reaccionara; es decir, el

enfrentamiento se convirtió en un “juego de suma cero” conforme al cual lo ganado por una de las partes representaba una pérdida para la otra.

En esta época se desarrollaron de manera considerable los misiles balísticos y los diferentes tipos de armas nucleares. La doctrina subyacente fue la capacidad de cada bloque de aniquilar a su contendiente por medio de un ataque nuclear masivo en caso de ser agredido (la mutua destrucción asegurada). De esta forma el posible primer atacante tenía la seguridad de ser destruido, anulando con ello el interés en desarrollar un ataque. Este precario y terrorífico equilibrio del terror se convirtió en una garantía para la paz y evitó que las superpotencias se enfrentaran abiertamente en una guerra directa.

d) La lucha entre los bloques de poder y la guerra localizada

Puede decirse que, en cierto sentido, la Guerra Fría se libró en el territorio de interés e influencia de las dos *superpotencias*. En el caso del bloque occidental, la intervención estadounidense se dio a través del apoyo político y económico a los gobiernos militares de la región en contra de procesos revolucionarios que apuntaban hacia otro tipo de régimen, algunos de los cuales eran de orientación socialista. En 1954, por ejemplo, fue derrocado en Guatemala el presidente progresista Jacobo Arbenz por medio de la intervención de la Agencia de Inteligencia Norteamericana (CIA). Con ello, se interrumpió el proceso democratizador en Guatemala y se inició un período de dictadura militar que duraría hasta 1985. Otro caso es el de Chile cuyo presidente socialista, Salvador Allende, fue depuesto en 1973 por un golpe de estado militar apoyador también por la CIA, el cual llevó a Augusto Pinochet al poder. De la misma manera, el intervencionismo del bloque soviético en los asuntos latinoamericanos tuvo lugar mediante el apoyo a diversos grupos guerrilleros en Bolivia, Colombia y Perú, además del apoyo brindado al régimen implantado en Cuba desde 1959 por Fidel Castro.

Otro ejemplo de la guerra localizada en el periodo del enfrentamiento bipolar es la guerra de Vietnam, la cual se prolongó desde mediados de los años 50 hasta 1975 por el control del sur del país entre las facciones de la República Democrática de Vietnam y la coalición integrada por Estados Unidos, Australia y Corea del Sur. La guerra terminó con la derrota de la coalición norteamericana, el retiro de sus tropas y la reunificación del país bajo el control del gobierno comunista de Vietnam del Norte. Al respecto es importante señalar que el involucramiento de los Estados

Unidos en ese país se inició desde la II Guerra Mundial cuando el presidente Truman envió ayuda militar a Francia para combatir a los independentistas de la entonces Indochina. Tras una terrible guerra, en enero de 1973 se firmó en París un acuerdo de paz y en agosto de ese mismo año el congreso norteamericano prohibió cualquier intervención en Vietnam. La guerra finalizó en abril de 1975.

e) Los acuerdos internacionales en materia de desarme y seguridad nuclear

La cuestión nuclear marcó un hito en la dinámica de las relaciones internacionales de la posguerra. Entre los acuerdos para abordar esta cuestión que alteró los equilibrios de poder y la percepción sobre la paz y la seguridad mundiales, destaca la fundación en 1957 del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) con el propósito de supervisar el desarrollo y la difusión de la tecnología y los materiales nucleares y promover su uso con fines pacíficos (“átomos por paz”). Dos años después se negoció un tratado para desmilitarizar la Antártida y prohibir la detonación o el almacenamiento de armas nucleares por parte de los estados miembros de la ONU. En 1961 la Asamblea General aprobó la “Declaración sobre los principios para las negociaciones sobre desarme” a la que siguió en 1963 la firma del ***Tratado (Limitado) para la Prohibición de Pruebas Nucleares*** que comprometió a Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética a no realizar pruebas con armas nucleares en el espacio, la atmósfera o bajo el agua. En 1967 se firmó el ***Tratado de Tlatelolco***, impulsado por México con el fin de prohibir la fabricación, almacenamiento y el paso de armamento nuclear por la región latinoamericana, y a través del cual se creó la primera zona densamente poblada del mundo libre de armas nucleares.

Por otra parte, desde finales de la década de los 60, comenzaron negociaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, conocidas como “**Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas**” (**SALT**), tendientes a regular los respectivos arsenales de armas de largo alcance. Las negociaciones **SALT I** dieron como resultado, en 1972, una serie de acuerdos para limitar el tipo de armamento nuclear de ambos países. Las conversaciones **SALT II** tuvieron lugar entre 1972 y 1979 pero el Senado de los Estados Unidos no ratificó el tratado correspondiente debido al deterioro de las relaciones con la URSS.

Si bien los acuerdos SALT simbolizan la distensión en los años de la Guerra Fría y representan el fin de lo que los norteamericanos denominaron el *brinkmanship* (la política de borde del abismo), también representan la consagración de la bipolaridad al alcanzarse la paridad nuclear por parte de la Unión Soviética.

f) El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz

Las Naciones Unidas surgen como prolongación de la alianza militar de los ganadores de la II Guerra Mundial. El objetivo de los redactores de su carta constitutiva fue proveer a la comunidad internacional de un marco realista y eficiente para mantener la paz y la seguridad y, en su caso, el uso regulado de la fuerza. Así, el enfoque de la Carta de San Francisco tiene como énfasis que la fuerza puede ser usada sólo con propósitos legítimos de defensa y –preferiblemente- sobre una base colectiva; es decir, conforme a un esquema de seguridad colectiva encabezado por el Consejo de Seguridad, el cual -sin embargo- pocas veces se ha materializado.

Si bien desde los años 50 el Consejo se había vuelto un campo de batalla entre las superpotencias, para los años 80 es posible apreciar un cambio en las relaciones internacionales y en la confrontación propia de la Guerra Fría, así como un creciente involucramiento del CSONU en los asuntos de paz y seguridad internacionales. Casos como los de la guerra entre Irán e Iraq; la de Namibia, Angola y Camboya son emblemáticos de un mayor protagonismo de dicho órgano.

Para 1991, tras el colapso de la URSS, y en ocasión de la llamada “primera Guerra del Golfo” es posible argumentar que el esquema de seguridad internacional basado en el equilibrio bipolar había sufrido un cambio significativo, lo cual permitió –entre otras cosas- que los Estados Unidos ejercieran el liderazgo y encabezaran una coalición internacional para intervenir y repeler la invasión de Iraq a Kuwait, luego de que se había logrado el consenso necesario en el Consejo de Seguridad el cual, a su vez, decretó sanciones tendientes a frenar el expansionismo iraquí.

El mismo día que Hussein invadió Kuwait la ONU exigió una retirada "inmediata e incondicional". Días después, el Consejo decretó un embargo contra Iraq, autorizó el uso de la fuerza y fijó el 15 de enero como fecha límite para la evacuación de Kuwait; el 16 de enero se inició la operación "Tormenta del Desierto". Después de la invasión Iraq quedó sometido a un régimen de sanciones de la ONU y se le condicionó a desmantelar su potencial de armas químicas y

nucleares. Parte de su territorio quedó delimitado como "zona de exclusión aérea" para ser patrullado permanentemente por aviones anglo-americanos.

Estados Unidos lideró la coalición, en tanto única potencia con el poderío suficiente para llevar a cabo una operación de esas dimensiones. Otras potencias como Alemania y Japón no enviaron tropas pero contribuyeron con recursos financieros. Es importante resaltar que en dicha ocasión la comunidad internacional y el Consejo de Seguridad lograron unanimidad a la hora de enfrentar la crisis poniendo en evidencia un nuevo papel del órgano mundial.

El año de 1994 es definitivamente un año en el que se percibieron avances y retrocesos del mundo de la posguerra fría y del anunciado "nuevo orden internacional", promovido por los Estados Unidos, a su imagen y semejanza. Si bien persistieron conflictos, ese año Mozambique celebró las primeras elecciones libres de su historia -luego de 26 años de guerra civil- y Jordania se convirtió en el primer Estado árabe en celebrar un tratado de paz con Israel.

El complejo escenario mundial de la posguerra fría permite que los analistas más pesimistas se inclinen a pensar la política mundial de acuerdo con la percepción de Pierre Hassner según la cual si la ecuación de la Guerra Fría era "ni paz ni guerra" (paz imposible y guerra improbable), en la posguerra fría se confirma la ecuación "paz y guerra a la vez" pues al tiempo que se multiplican los conflictos de toda índole en el mundo, otros encontraron solución, como el de Sudáfrica, Mozambique o Irlanda del Norte.

En lo que se refiere a la organización internacional, puede reconocerse que la credibilidad de la ONU, pese a algunos éxitos, sufrió serios reveses en las últimas décadas del siglo pasado. Por ejemplo, desde los años noventa las operaciones de mantenimiento de la paz mostraron graves crisis en su diseño y despliegue, así como en el comportamiento de sus contingentes. Los sucesos en Somalia son muestra de ello y pusieron en evidencia que el mantenimiento de la paz en la posguerra fría exige nuevos enfoques, replantear sus contenidos, mandatos e instrumentos con los que deben contar, así como un minucioso análisis de las condiciones requeridas para lograr una actuación efectiva y eficiente.

La dinámica internacional es compleja y contradictoria. Durante los últimos años del siglo XX pueden apreciarse tendencias positivas como la aparición de nuevas organizaciones regionales de cooperación en diversos temas, o la ampliación de la Unión Europea (UE) como factor de contrapeso frente al liderazgo

norteamericano en el mundo. Asimismo, en el marco de la reconfiguración del papel de la OTAN, destaca el lanzamiento de la “Asociación para la Paz”⁹⁵ como parte de un proceso más complejo de cooperación, de cara a las amenazas y los desafíos contemporáneos de la humanidad. Asimismo, en la última década del siglo pasado surgió la *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa* (OSCE) la cual ha sido transformada de un foro de discusión a una asociación para la seguridad de todos los estados miembros.

En el Pacífico, el *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (APEC) que reúne a países ribereños, es otro ejemplo de la dinámica internacional orientada a la cooperación económica y comercial, en la que también se contempla una cierta coordinación política. En el continente americano también se ha buscado avanzar en esta dirección mediante la creación de mecanismos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y sus cumbres de las Américas, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o más recientemente, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Sin embargo, la situación de Cuba en el sistema interamericano persiste como un asunto anómalo, pese a que mientras se escribe este trabajo el Grupo de Río acordó el ingreso de la isla a este mecanismo⁹⁶.

En el caso del Medio Oriente, la cooperación regional parece estar supeditada a los avances del proceso de paz en la región, algunos de cuyos pasos se dieron en reuniones como la Conferencia de Madrid de 1991, patrocinada por Estados Unidos y por la Unión Soviética, que consagró el principio de “tierra a cambio de paz”; los “Acuerdos de Campo David” celebrados en 2000; la cumbre celebrada en Casablanca, Marruecos en 2002 y la “Hoja de Ruta”, acordada como un plan de paz entre Israel y Palestina, con base en la premisa de la creación permanente de dos estados, firmada en 2003 con el apoyo del “Cuarteto” (grupo diplomático integrado en el 2000 como respuesta a la *Intifada* o guerra de insurrección palestina) y la aprobación de Israel y de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Hoy, el horizonte parece estar determinado por la

⁹⁵ Esta asociación fue presentada en la Cumbre de Bruselas de 1994 con el objetivo de fortalecer las relaciones entre la Alianza del Atlántico Norte y los países que no pertenecientes a ella, con base en una colaboración práctica y en el compromiso con los principios democráticos, con miras a hacer más transparentes aspectos como las relaciones cívico-militares y el control de las fuerzas armadas.

⁹⁶ El 13 de noviembre de 2008, en el marco de la 27ma. reunión ministerial del mecanismo permanente de consulta y concertación política, sus miembros reunidos en Zacatecas, México acordaron el ingreso de Cuba como miembro de pleno derecho.

negociación entre los actores involucrados, con el apoyo decidido de Estados Unidos y otras potencias claves, incluyendo a actores regionales clave como Líbano, Siria, Jordania, Irak e Irán y Palestina-, sin cuya anuencia no se vislumbra una solución integral y duradera.

Por otra parte, importa destacar que son muchos y muy variados los acontecimientos internacionales en los que ha estado involucrado el Consejo de Seguridad de la ONU. Con el fin de ejemplificar sólo dos de ellos, que evidenciaron las carencias del esquema de seguridad colectiva así como la falta de voluntad política y visión integral de las potencias respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tomo los casos de Ruanda y de Bosnia, ejemplos dramáticos que reflejan la incapacidad de la comunidad internacional para prevenir, actuar y detener tragedias, incluso anunciadas.

Había una vez un país...

En la antigua Yugoslavia y concretamente en Bosnia, el balance de lo que prevaleció tras la disolución del bloque soviético es el enfrentamiento y el uso de la fuerza. La diplomacia protagonizada por el llamado “Grupo de Contacto”, integrado por los Estados Unidos, Rusia, Francia, Alemania y el Reino Unido se limitó a discutir los mapas ya trazados en el campo de batalla. Al comenzar 1994 la comunidad internacional asistió al cerco de Sarajevo. La ONU fue incapaz de parar la guerra y el desprestigio de la OTAN no se hizo esperar.

Las zonas seguras decretadas por las Naciones Unidas se convirtieron, sin embargo, en el objetivo prioritario de las fuerzas serbio-bosnias que violaron reiteradamente las resoluciones del Consejo de Seguridad e hicieron imposible la labor de los cascos azules. La OTAN, que fue llamada a intervenir para velar por el cumplimiento de las resoluciones, se limitó a lanzar ultimatos y a realizar acciones militares de carácter meramente preventivo. Las divisiones en el seno de la OTAN y entre ésta y la ONU reflejaron, además, las divergencias políticas respecto a la forma de actuar en situaciones como la de Bosnia. Europa apostó a mantener la ayuda humanitaria y a lograr una solución diplomática, mientras que los Estados Unidos presionaron en favor del levantamiento del embargo de armas a los musulmanes bosnios y del despliegue de acciones militares.

Al hacer un balance de los hechos, es claro el fracaso de la estrategia occidental en el conflicto, lo cual condujo a finales de 1994 a la adopción de

medidas unilaterales por parte de los Estados Unidos, tales como no vigilar el embargo de armas, o la amenaza de una eventual retirada de los cascos azules. Tras dos años de guerra en Bosnia, Rusia y los Estados Unidos decidieron asumir el protagonismo de las negociaciones: el retorno de las grandes potencias. Washington y Moscú se jugaban algo más que su prestigio como potencias mediadoras: la seguridad de Europa, el papel de la OTAN en el nuevo diseño continental y los intereses nacionales de ambos, primaron sobre cualquier otra consideración.

El despliegue diplomático de Moscú evitó una grave crisis entre Rusia y la OTAN. La mediación rusa a lo largo de 1994 permitió al presidente Yeltsin proponer una cumbre con los Estados Unidos y la Unión Europea para tratar el asunto. Aunque esta iniciativa fracasó, dio paso a la formación del "Grupo de Contacto" encargado de buscar una solución negociada a la guerra. Así, el 1 de marzo se anunció en Washington el acuerdo alcanzado entre los gobiernos de Bosnia-Herzegovina, Croacia y los croatas de Bosnia, de constituir una Federación Croata-Musulmana en Bosnia y una eventual confederación Croata. Este acuerdo pareció satisfacer a todas las partes inicialmente. Tras los acuerdos de marzo, croatas y musulmanes negociaron en Viena el nuevo mapa de la federación que fue firmado en Ginebra el 14 de mayo de ese año. Paralelamente los integrantes del Grupo de Contacto negociaron una partición del territorio de Bosnia- Herzegovina. El rechazo se hizo manifiesto mediante la celebración de un referendo en el que 96,12% votó en contra. Por su parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el 24 de septiembre la suspensión selectiva de las sanciones internacionales contra Yugoslavia por un plazo de cien días. Sin embargo, el hostigamiento a las fuerzas de la UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para Yugoslavia), desplegadas en Sarajevo, provocó una nueva acción de la OTAN a petición de la ONU. El plan de partición de Bosnia siguió congelado por la negativa de los serbio-bosnios y la guerra continuó.

A lo largo de 1994 quedó claro que mientras la Unión Europea anteponía la protección de sus cascos azules al recurso de la fuerza para castigar las sistemáticas violaciones de las resoluciones de las Naciones Unidas, los Estados Unidos sacrificaron vidas humanas y oscilaron entre una solución diplomática y una militar. En mayo de 1994, el Senado norteamericano aprobó el levantamiento unilateral del embargo de armas. La decisión contribuyó a crear mayores tensiones

con Rusia, así como una seria crisis en el seno de la OTAN. Por el contrario, en el frente de guerra los serbios de Bosnia desafiaron a la ONU y a la OTAN. Aunado a ello, la decisión de levantar el embargo y de no vigilarlo dio pie a que la amenaza de retirada de los cascos azules por parte de los países de la Unión Europea cobrara fuerza. El año terminó con una nueva mediación del ex presidente norteamericano Carter y con un acuerdo de cese al fuego. Pese a ello, la fragilidad de la situación continuó...

Ruanda: el genocidio y la catástrofe anunciada⁹⁷

Para gran parte de la comunidad internacional hasta el 6 de abril de 1994 la guerra civil que se libraba en el norte de Ruanda entre las fuerzas armadas del gobierno hutu -de Juvenal Habyarimana- y el Frente Patriótico Rwandés (FPR) -de mayoría tutsi- era un conflicto más en África. Sin embargo, a las pocas semanas la muerte a machetazos de cerca de un millón de personas (la mayoría tutsi pero también opositores hutu) y el desplazamiento de cientos de miles de personas a causa del cólera y la disentería, conmocionó a la opinión pública mundial y provocó la movilización. El éxodo masivo de la población de ese país⁹⁸, el mayor conocido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) hasta entonces, provocó una de las mayores catástrofes humanitarias contemporáneas.

Lo ocurrido en Ruanda es, para algunos expertos como Robert Block (1994), el resultado de una siniestra operación política planeada. El genocidio contra la población tutsi, según apuntó el Secretario General de la ONU, fue un genocidio anunciado y alentado por la radio. El objetivo, sin embargo, no era sólo exterminar a la minoría tutsi; se trataba de impedir que avanzara el proceso de apertura política en ese país, iniciado en 1992 y que fue apoyado por la oposición moderada hutu. Ello explica el asesinato de la primera ministra Agathe Uwilingiyimana, así como el de otros miembros de la oposición tras la muerte del presidente Habyarimana.

La dictadura hutu del *Movimiento Nacional Republicano por la Democracia y el Desarrollo* (MNRDD), liderado por el presidente Juvenal Habyarimana, tuvo que hacer frente a partir de 1991 a la rebelión del Frente Patriótico Rwandés (FPR) que, desde Uganda, lanzó una ofensiva que conquistó la franja del norte del país. El

⁹⁷ Ruanda-Urundi fue un territorio de [Bélgica](#) bajo [mandato de la Sociedad de Naciones](#) y con posterioridad territorio en fideicomiso de las [Naciones Unidas](#), entre [1924](#) y [1962](#), año en que dio lugar el surgimiento de dos estados independientes: [Ruanda](#) y [Burundi](#).

⁹⁸ 450.000 refugiados en Tanzania, 100.000 en Burundi, 20.000 en Uganda y 1.800.000 en Zaire.

FPR, integrado por los hijos de los más de 400.000 tutsi que huyeron de Ruanda entre 1959 y 1963, tras la toma del poder por parte de la mayoría hutu, reivindicaba el establecimiento de un Estado pluriétnico y el retorno de los tutsi. Durante siglos ambos pueblos habían convivido compartiendo la misma cultura, lengua y mitos, aunque siempre bajo el predominio de la minoría tutsi. La diferencia social entre ambos pueblos se pronunció significativamente bajo la colonización belga que favoreció a los tutsi y relegó a la mayoría hutu. Al llegar la independencia de Ruanda en 1962 la revuelta hutu acabó con la hegemonía tutsi.⁹⁹

A comienzos de los años 90 presiones internas y externas en favor de una apertura política obligaron al régimen de Habyarimana a proceder a la legalización e integración en el gobierno de cuatro partidos de oposición de mayoría hutu. Paralelamente, y para contrarrestar la influencia de los partidos opositores hutu, el MNRDD creó una rama juvenil del partido: los *interahanwe* ("los que luchan juntos") y sus aliados de la *Coalición para la Defensa de la República*, los *impuzamugambi* ("los que persiguen la misma meta"). Al poco tiempo, sin embargo, quedó claro que estos grupos juveniles eran milicias al servicio del partido y del presidente.

En marzo de 1992, la participación de dichas milicias en la matanza de tutsis en la ciudad de Bugasera fue denunciada por los partidos de oposición y las organizaciones de derechos humanos. El Ejército y la Guardia Presidencial entrenaron a las milicias y reclutaron refugiados hutus de Burundi, al tiempo que los ideólogos más extremistas del MNRDD pusieron en marcha un aparato propagandístico genocida. La radio de *las Mil Colinas* fue utilizada para lanzar consignas en favor de la "limpieza étnica" y exhortó a la población a eliminar a los enemigos tutsis y a cualquier traidor hutu.

En enero de 1993, tras negociar un alto el fuego con el FPR, el Gobierno de Juvenal Habyarimana aceptó formar un gobierno de unidad nacional en el que, junto al MNRDD, quedarían integrados los partidos de oposición hutu y el FPR. Este acuerdo alcanzado en Arusha, Tanzania, fue un primer intento que fracasó inmediatamente ante la oposición de los sectores más extremistas del MNRDD. El segundo intento se produjo en agosto de ese mismo año. Así, el día 4 se firmó en Arusha un nuevo acuerdo de paz que ponía fin a la guerra civil y establecía la formación de un gobierno de unidad nacional. Dicho acuerdo contemplaba también

⁹⁹ Ver artículo de Katlyn Sabá, "Bosnia, Ruanda y Haití: dos fracasos y una esperanza", en el portal electrónico del Centro de Investigación, Docencia, Documentación y Divulgación: www.cidob.org.

la creación de una zona desmilitarizada bajo supervisión de un Grupo de Observación Militar de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y de un contingente de tropas de las Naciones Unidas (UNAMIR) integrado por 2.500 hombres. La firma de los acuerdos de Arusha no consiguió, sin embargo, detener las matanzas de los *interahanwe* ni la campaña radiofónica genocida. En este clima de tensión Habyarimana intentó poner en práctica los acuerdos de Arusha.

El asesinato, el 6 de abril, del presidente Habyarimana, así como del presidente de Burundi al explotar el avión en el que ambos viajaban, puso en marcha la maquinaria de exterminio tutsi al tiempo que se reanudó la guerra civil. El ejército rwandés y la milicia *interhamwe* fueron los principales responsables de las matanzas ocurridas en Ruanda, si bien el FPR también fue acusado de cometer atrocidades. Ruanda, como señaló el Secretario Boutros Ghali en su momento, representó un nuevo fracaso para la comunidad internacional y para las Naciones Unidas. En opinión de Salim Ahmed Salim, secretario general de la otrora Organización de la Unidad Africana (OUA), hoy Unión Africana, la actuación de la ONU en Ruanda más que un fracaso fue un ejemplo de doble moral. De hecho, a los pocos días de los trágicos sucesos, el 22 de abril, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 912 y redujo los efectivos de la UNAMIR -por razones de seguridad- de 2000 a 450 hombres. La magnitud de la crisis humanitaria obligó, sin embargo, a la ONU a reconsiderar su decisión poco después. El 17 de mayo, en un intento por recuperar la credibilidad, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 918 y creó la UNAMIR II integrada por 5,500 hombres. Sin embargo, mientras los países africanos ofrecieron tropas, los países occidentales dieron muestras de su incapacidad o falta de voluntad política para organizar su transporte y dotarlas de los medios logísticos necesarios para su despliegue. Francia, que había propiciado la retirada de las tropas de la UNAMIR lanzó la "Operación Turquesa" con el beneplácito de la ONU. Sin embargo, la creación de una "zona humanitaria segura" como consecuencia de dicha operación pareció obedecer exclusivamente a los intereses franceses y fue duramente criticada por la comunidad internacional y, sobre todo, por el nuevo gobierno ruandés formado tras la victoria del FPR.

El masivo éxodo de refugiados ruandeses tras la victoria del FPR (más de un millón en 48 horas) desbordó todas las previsiones y como consecuencia la ciudad de Goma, en Zaire, se convirtió en un desastre humanitario. Empero, la movilización de la opinión pública mundial se tradujo en voluntariado, toneladas de suministros,

importantes donaciones de recursos canalizadas fundamentalmente a través de las organizaciones no gubernamentales presentes en la zona.

La tragedia de Ruanda parece demostrar que los intereses de las grandes potencias en sus respectivas zonas de influencia siguen prevaleciendo en la ONU. La crisis de Ruanda no es un caso aislado. En el país vecino, Burundi, los tutsis han impedido el cambio democrático. En octubre de 1993 el asesinato del presidente hutu, Melchior Ndadaye, elegido por una amplia mayoría en las primeras elecciones democráticas del país, desató la violencia étnica entre hutus y tutsis. Burundi y Ruanda no son sólo dramáticos ejemplos de los graves problemas que afectan al África Subsahariana, sino también botones de muestra de los enormes desafíos a la seguridad que enfrenta hoy la comunidad internacional y las Naciones Unidas. Igualmente, son muestra de la manera en la que operan los miembros permanentes y las demás potencias globales frente a lo que consideran sus zonas de influencia o interés. Un caso más reciente lo representa la región de Darfur en Sudán en donde, pese a las múltiples advertencias de la ONU sobre un genocidio en la zona, con raíces históricas, poco a podido hacer el Consejo de Seguridad frente a los intereses de países como Francia en dicho país y frente a la falta de compromiso de otros de los miembros permanentes que no desean repetir un fracaso como el ocurrido en Somalia en los años 90.

4. El papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la Resolución “*Uniting for Peace*” de 1950

Como se ha mencionado en este trabajo, en noviembre de 1950 la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución denominada “Unidos por la Paz” o “Unión pro Paz” 377(1950) argumentando la incapacidad del Consejo de Seguridad para tomar medidas consensuadas respecto a una situación que ponía en peligro la paz y la seguridad mundiales: la guerra de Corea (1950-1953).

Dicha resolución fue iniciada por el representante de los Estados Unidos ante la ONU, John Foster Dulles, y sometida por los llamados “Siete poderes unidos” (*Joint Seven-Powers*) (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Turquía, Filipinas y Uruguay) en octubre de 1950 como medio para superar los constantes vetos soviéticos en las discusiones del Consejo respecto a la guerra de Corea. En tal ocasión la Asamblea estuvo facultada para decretar medidas colectivas del tipo de las previstas en el capítulo VII de la Carta y los Estados Unidos proveyeron más

del 80% de los contingentes armados para ayudar a Corea del Sur. La resolución fue adoptada por 52 votos a favor, 5 en contra (Checoslovaquia, Polonia, las repúblicas soviéticas socialistas de Ucrania y Bielorrusia y la URSS) y dos abstenciones (India y Argentina).

Al respecto, un amplio número de académicos occidentales y, sobre todo, norteamericanos como el profesor L. Goodrich señalan que dicha resolución fue adoptada conforme a la interpretación legal del espíritu de la Carta de San Francisco; empero, para estudiosos como Grigory I. Tunkin, profesor de la Universidad de Moscú, la resolución no sólo fue una variación del sistema de Naciones Unidas, sino resultado de la dinámica de guerra fría y de la intención de las potencias occidentales de dominar la Organización y usarla para la consecución de sus intereses particulares.

Tunkin afirma que la existencia de la llamada regla de unanimidad (veto) planteó un obstáculo a la imposición de los intereses occidentales frente a los de la URSS en el caso de la crisis en la península coreana. De ahí que el autor afirme que en 1950 los Estados Unidos y sus aliados decidieron mover el proceso de discusión y votación de este asunto al marco de la Asamblea General donde tenían asegurada una mayoría de votos y la ausencia del veto soviético.

Por su parte, Keith S. Petersen plantea en el texto “The uses of the *Uniting for Peace* Resolution since 1950”, publicado en *International Organization*, no. 2, vol. 13 de 1959, que la adopción de dicha resolución representa no sólo el intento de superar el veto soviético frente a la guerra de Corea, sino también un nuevo elemento del proceso institucional que, en los hechos, fue marcando nuevas formas de ejercer la política dentro de Naciones Unidas. Para apoyar dicho argumento señala que ya desde 1947 la Asamblea General había creado un comité interino para analizar aspectos que no podían ser desahogados por el Consejo de Seguridad. En opinión de Petersen, ello y la posterior adopción de la resolución “Unidos por la Paz” representan el paulatino cambio institucional -no formal- que ha experimentado la ONU en 60 años, así como la ampliación del papel de la Asamblea en los asuntos mundiales, conforme a las disposiciones de la propia Carta. El autor agrega que la resolución contribuyó a mejorar la situación de bloqueo que sufría el CSONU ante el veto soviético, así como a generar seis cambios de procedimiento en las Naciones Unidas:

1) la capacidad de transferir asuntos vinculados con la paz y la seguridad a la Asamblea General ante la incapacidad del Consejo para tomar decisiones al respecto;

2) la capacidad de la Asamblea de llamar a sesiones de emergencia para abordar este tipo de temas cuando fuese necesario;

3) la recomendación de que los estados miembros mantuvieran en sus ejércitos nacionales unidades espaciales para dotar a las Naciones Unidas de tropas;

4) la creación de una Comisión de Observación de la Paz;

5) de un panel de expertos militares y

6) de un Comité de Medidas Colectivas.

En mi opinión, una de las cuestiones que se derivan de la adopción de la resolución *Uniting for Peace* y del papel de la Asamblea General es el análisis sobre la incidencia que tuvo este tipo de resolución en las reglas del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Por ejemplo, frente a la percepción generalizada de un gran número de Estados, sobre todo miembros del Grupo de los 77, de que la Asamblea debería tener mayor protagonismo, influencia y capacidad en la toma de decisiones, la respuesta de las potencias argumentando que un órgano de 192 miembros es poco operativo y eficiente para tomar decisiones de urgencia como las que adopta el Consejo de Seguridad. La discusión continúa en el marco de los debates sobre la revitalización de la Organización y la consecuente reforma de todos sus órganos.

Capítulo III. La posguerra fría y los nuevos equilibrios geopolíticos.

1. Los Estados Unidos y el mundo: ¿La potencia solitaria?

Los Estados Unidos son hoy la mayor potencia del mundo –aunque no la única- y tienen la opción de manejar lo que Joseph Nye llama el “poder duro” (*hard power*) de manera unilateral y dominante lo cual, a la larga, en opinión de este autor puede debilitar su poder y ocasionarle más problemas que ganancias. Nye (2003) afirma que en la actualidad el poder no sólo procede de la dimensión militar sino de otras fuentes como la persuasión y el convencimiento, lo cual constituye lo que ha acuñado como “poder blando” (*soft power*), en el que interviene también la ideología, el programa político, el atractivo cultural y la oferta de incentivos a cambio de cooperación.

Los Estados Unidos tienen varios competidores en el mundo, pese a que siguen siendo lo que Nye llama “la potencia solitaria”. El proceso de globalización ha traído consigo nuevos desafíos y amenazas que rebasan la capacidad unilateral de la potencia norteamericana de hacerles frente por sí sola. Por ello, diversos autores como Nye consideran que deben renunciar a ejercer acciones dominantes de poder duro que sólo elevan el precio de su hegemonía y le otorgan beneficios menores. Dicho autor afirma que los Estados Unidos no pueden lograr sus objetivos en solitario pues carecen de las condiciones -nacionales e internacionales- que tenían hace décadas. De ahí la urgente necesidad de cooperar con otros países, en el marco de espacios multilaterales como la ONU, así como de aprender a ejercer un liderazgo mundial positivo y renunciar a la arrogancia. Estados Unidos necesita de la ayuda y el respeto de los demás países, por eso el autor afirma que la respuesta a lo que llama: “la paradoja del poder norteamericano” depende cada vez más de terceros y no sólo de ese país (Nye, 2003: 69).

En su artículo “La fuerza no basta” publicado en diciembre de 2003 en el portal de la Universidad de Yale, Nye se refirió a la “estrategia de seguridad nacional” desplegada por el gobierno norteamericano, la cual planteó un drástico cambio en su política exterior como respuesta a los atentados del 11 de septiembre del 2001. La nueva estrategia identificaba amenazas como las armas de destrucción en masa en manos de individuos o grupos de “amargados”. La retórica de la nueva estrategia atrajo

críticas tanto dentro como fuera de Estados Unidos y para algunos analistas como el historiador John Lewis Gaddis, la estrategia recuerda aquella redefinición de la política exterior estadounidense en la década de 1940 la cual buscó responder a las nuevas tendencias de la política mundial de esos años, de confrontación creciente con la URSS. La clave notable de la época actual, según Gaddis, es la globalización de las amenazas y de fenómenos que antes estaban circunscritos a las fronteras nacionales. Como ejemplo de ello señala la privatización de la guerra, que ha sido posible –entre otras razones- por la democratización de la tecnología en las últimas décadas, lo cual ha convertido a los terroristas en agentes más letales y transnacionales.

Por su parte Nye señala que los analistas tradicionales -centrados en el Estado- creen que pueden solucionar el problema castigando a los estados que apoyan el terrorismo; pero afirma que las medidas punitivas, si bien pueden ayudar, en última instancia son incapaces de detener a los individuos que ya han accedido a la tecnología destructiva y que tienen redes de cómplices en todo el mundo.

Nye reitera el potencial del poder blando de países como Estados Unidos, por su capacidad de atraer y convencer, más que de coaccionar. Dicho poder blando surge del atractivo de la cultura, los ideales y la política norteamericana, siempre y cuando ésta resulte legítima para la mayoría, lo cual plantea un reto importante para el país. El autor subraya que dicho poder se hará cada vez más importante a la hora de enfrentar problemas transnacionales para cuya solución es necesaria la cooperación multilateral, así como identificar los “palos” y las “zanahorias” (*carrots & sticks*) o incentivos negativos y positivos para lograr mover a los demás hacia donde resulta deseable para los Estados Unidos. Utiliza el caso de Irán y Corea del Norte para señalar que dichos incentivos podrían incluirse en resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad, con lo cual reconoce la importancia y viabilidad del multilateralismo y el papel de dicho órgano en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Como ejemplo de esto, Nye señala que una resolución del CS para Irán podría incluir una “zanahoria” que garantizara el acceso de dicho país a los aspectos no peligrosos de la tecnología nuclear y que la receta podría endulzarse más con ofertas de una atenuación de las sanciones existentes y una garantía de seguridad si Irán se mantiene como un país no nuclear. Ver: Joseph Nye, “Strength is not enough”, Yale Center for the Study of Globalization, 2003.

Nye reconoce un cambio en el esquema de seguridad internacional y, aunque sigue atribuyendo un papel importante a los Estados Unidos, alerta sobre la necesidad de recurrir a formas consensuadas, plurales y legítimas en marcos multilaterales a fin de asegurar la supervivencia de la superpotencia.

1.1 La formación de preferencias y la política exterior de los Estados Unidos

Uno de los campos que se ha desarrollado más notablemente en los últimos años, en el ámbito de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, tiene que ver con el análisis de la formación de preferencias y su impacto en la política exterior de un país y en la política mundial. A diferencia de trabajos previos, los modelos analíticos que se han construido desde los años 90 buscan identificar el impacto de las preferencias nacionales en ciertos tipos de comportamiento del Estado tales como el presupuesto que se asigna a la defensa, la promoción de la cooperación internacional o el conflicto y las estrategias de negociación al respecto.

Efectivamente, los intereses son centrales en el estudio de la política y de las relaciones internacionales para entender las interacciones que se desarrollan entre los países, los grupos de presión, las burocracias y los demás actores influyentes, así como en el diseño de la política exterior. Pero no sólo eso, sino que -de acuerdo con Richard Eichenberg (1998)- el éxito de los nuevos esquemas de análisis depende de su capacidad para identificar la formación de preferencias nacionales, al menos conforme a tres aspectos: **1)** la distribución de éstas respecto a los asuntos internacionales y la identificación de la estructura en la que operan; **2)** la explicación sobre la causa o fuente de las actitudes nacionales y respecto a la razón por la que los ciudadanos sostienen ciertas visiones y preferencias y **3)** la identificación del impacto que las preferencias causan en la política gubernamental.

En opinión de Jeffry Frieden (1999) la definición de las preferencias ha variado considerablemente en el estudio de las relaciones internacionales. Para este autor las **preferencias** tienen funciones explicativas importantes respecto a la política mundial;

para fines analíticos deben mantenerse separadas de otras características del entorno estratégico en el que se mueven los actores y los estudiosos deben ser explícitos respecto a la manera en la que las determinan. De acuerdo con Frieden, sean éstas consideradas como variables del interés o no, es indispensable que sean identificadas de manera clara. Agrega que es necesario considerar que tanto las preferencias como el **entorno** constituyen variables decisivas del enfoque de la elección estratégica.

Al respecto, la tesis que plantea que la **cooperación** es más factible entre estados o actores con intereses similares, implica poderlos determinar, independientemente de las acciones cooperativas que desarrollan. Lo mismo aplica para episodios concretos de política internacional en los que es necesario identificar las preferencias de los actores para explicar los hechos. Sin embargo, advierte que pese a que las preferencias constituyen un elemento central de la explicación internacional, no siempre son observables y por ello resulta más fácil identificar el **comportamiento** de los actores.

Por otra parte, cabe destacar la diferencia entre **preferencia** y **estrategia**; la primera tiene que ver con lo que un actor escoge en cierto entorno y a partir de ello sigue una serie de pasos o acciones (estrategia) para alcanzarlo. La preferencia de un actor evalúa los posibles resultados en un entorno determinado y su estrategia constituye el intento de lograr el mejor resultado o el más cercano al deseado. Entonces, las **preferencias** de un actor equivalen a la escala conforme a la cual ordena los posibles resultados o consecuencias de una interacción en cierto contexto. Huelga decir que la mayor parte de las interacciones, si no es que todas, son estratégicas y se desarrollan conforme a modelos que se han denominado “juegos”¹⁰¹.

Las **estrategias** se derivan de las preferencias y son la manera en la que se consiguen las metas tomando en consideración las acciones de los otros. El uso de estrategias implica el desarrollo de ciertos medios para alcanzar un fin, de tal manera que lo que importa es utilizar el medio que sea más conveniente para alcanzar el objetivo o resultado deseado, aunque ello es moderado muchas veces por otro tipo de preferencias o intereses, así como por la consideración de otros escenarios o juegos en los que los actores están inmersos (“juegos anidados”, de acuerdo con Tsebelis).

¹⁰¹ Sobre estas definiciones ver Jeffrey A. Frieden, “Actores y preferencias en relaciones internacionales”, en Lake, David A. *et al* (1999), *Op. cit.* p. 39.

Si aceptamos que uno de los papeles del científico social consiste en dar explicaciones sobre ciertas conductas, patrones y resultados de la interacción humana, entonces el análisis de las acciones involucra un estudio comparado de hechos similares, en el que es necesario identificar el cambio en las preferencias de los actores, junto con otros factores y contextos. En síntesis, las preferencias, las estrategias y los **contextos** afectan los resultados de la interacción de los actores, así como el escenario internacional.

Los elementos antes descritos parecen ser útiles y necesarios para entender la formulación de estrategias de política exterior, el diseño de políticas y de nuevas reglas institucionales, así como el comportamiento de los propios actores en el mundo. El entramado del que surgen estos elementos es muy complejo y cambiante y afecta la conducta del Estado, dentro y fuera de sus fronteras nacionales. Por ello, Eichenberg afirma que las opiniones y preferencias sociales constituyen una referencia obligada para analizar la política.

Es interesante que en los últimos 25 años se ha acumulado un gran número de trabajos sobre opinión pública y política exterior norteamericana. En estas investigaciones destacan aspectos como el cambio en la opinión pública frente a condiciones y eventos concretos, tales como la ampliación del gasto militar, el despliegue de tropas o la intervención en algún país. Además, existe un consenso cada vez mayor entre los estudiosos de la opinión pública y la política exterior respecto a la caracterización de los actores como “racionales”, los cuales utilizan recursos informativos -sencillos y baratos- para tener idea del complejo entorno en el que se desenvuelven. En este sentido, diversos autores como Ole R. Holsti coinciden en señalar que la naturaleza y el grado de estabilidad de la opinión pública se derivan de múltiples contextos que es necesario identificar.

Así, por ejemplo, Wittkopf (1995) ha demostrado cómo la división entre posiciones aislacionistas e internacionalistas no refleja fielmente los *clústers* en los que se agrupan las actitudes de los ciudadanos estadounidenses. Este autor demuestra cómo dichas posiciones difieren no sólo respecto a la idea de participar o no en los asuntos internacionales, sino respecto a los medios para hacerlo y agrega que la

división más importante entre la opinión de los líderes y la de los ciudadanos radica en la fuerza con la que apoyan los medios militares o los cooperativos, o una mezcla de los dos.

Las discusiones sobre opinión pública permiten entender la importancia de este aspecto en la formación de preferencias y su incidencia en el diseño y desarrollo de la política exterior norteamericana; de ahí la importancia de no considerarlas como algo fijo o estático, sino como un aspecto dinámico que obedece a diversos factores, tanto internos como externos, que influyen en el comportamiento internacional del Estado. Al respecto, puede afirmarse que tan existe un cambio en las preferencias de la sociedad norteamericana que en noviembre de 2008 fue electo el primer presidente afroamericano en la historia de ese país.

1.2 Las nuevas estrategias de seguridad y defensa de los Estados Unidos.

"El propósito de las acciones será siempre el de eliminar una amenaza específica a los Estados Unidos, a sus aliados y amigos".

Cuando se utiliza el término "estrategia de seguridad nacional" en el discurso estadounidense, se está aludiendo a la forma en la que ese país utiliza los diversos medios militares, económicos, políticos, tecnológicos, ideológicos y culturales que tiene a su disposición para proteger y promover su seguridad, sus convicciones y sus intereses en el mundo. Ello plantea la necesidad de reflexionar sobre la implicación de dichos lineamientos en la evolución del esquema de la seguridad colectiva mundial contemporánea.

En septiembre de 2002 el presidente George W. Bush presentó a su país la nueva "Estrategia de Seguridad Nacional" de largo alcance y protección de los Estados Unidos frente a estados hostiles y grupos terroristas la cual, a su vez, amplía la ayuda para el desarrollo y el libre comercio y busca favorecer la democracia, combatir las enfermedades y transformar la fuerza militar de ese país.¹⁰²

La Estrategia presentada por Bush al congreso norteamericano en diciembre de ese año señala, en primer término, la necesidad de que el país busque consolidar su

¹⁰² Ver página electrónica del Departamento de Estado norteamericano (www.usinfo.state.gov) bajo el rubro de información internacional/seguridad.

dominio global. El documento establece que los Estados Unidos se abrogan el derecho de lanzar ataques preventivos contra otras naciones y de actuar al margen de las organizaciones internacionales cuando así lo aconsejen sus propios intereses; así como de no permitir que se reduzca su “inmensa ventaja militar” frente a los demás países, y a trabajar activamente para extender su modelo económico al resto del planeta.

El documento de seguridad nacional representa un desafío a los principios del Derecho Internacional, sobre todo en lo que respecta a los principios de autodeterminación, no-injerencia en los asuntos internos de los estados, solución pacífica de controversias, igualdad soberana de los estados y prohibición del uso o amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales.¹⁰³ Dicha estrategia plantea, asimismo, desafíos al esquema institucional de seguridad colectiva de la ONU pues, entre otras cuestiones, deja de lado el principio del desarme nuclear contemplado en el TNP, busca combatir los arsenales militares de estados enemigos como Irán, Iraq o Corea del Norte, al tiempo que señala la necesidad de crear sistemas defensivos como el “Sistema Nacional Antimisiles” (*National Missile Defense*) que pretende instalar Estados Unidos en Europa del Este.

Conforme a los planteamientos de la nueva estrategia de seguridad desaparece el principio de la disuasión, característico de la Guerra Fría. Estados Unidos reconoce que ya no se encuentra amenazado por una *superpotencia* como la URSS por lo que ahora el objetivo frente a organizaciones terroristas y países adversarios consiste en identificar y destruir la amenaza antes de que se acerque, incluso si hay dudas sobre el lugar y momento del ataque del adversario. El documento plantea que no se dudará en actuar solos, si es necesario, para ejercer el derecho a la autodefensa mediante una “operación preventiva” y a ello se agrega que la justificación de las acciones se regirá conforme a la fuerza, la dimensión y la “causa justa”.¹⁰⁴ Al respecto vale preguntarse sobre la manera en la que el gobierno estadounidense puede determinar el parámetro de lo que es “justo” y lo que no lo es.

a) El Comando del Norte

¹⁰³ Ver artículo de Horacio Soto Placer “La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos ¿Licencia para matar?” en Revista *Memoria*, no. 189, noviembre de 2004, CEMOS: México.

¹⁰⁴ Ver documento Estrategia de Seguridad de Estados Unidos, septiembre de 2002.

Como parte de la nueva estrategia militar de los Estados Unidos, a partir de una decisión unilateral del Pentágono, el 1 de octubre de 2002 entró en operaciones una nueva estructura militar *conjunta* para defender a la región: el “Comando Norte”, el cual es responsable de la defensa de Estados Unidos ante las nuevas amenazas surgidas de enemigos no convencionales como el bio-terrorismo. Se trata de un instrumento que forma parte de la llamada *doctrina de guerra preventiva* que se basa en el predominio de la fuerza unilateral de la potencia. Su proyección abarca Canadá, México, porciones del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Atlántico y Pacífico.

La creación del Comando Norte o **Northcom** surge de una estrategia militarista que intenta mantener la hegemonía de Estados Unidos en el mundo ante la irrupción de amenazas como las que ese país considera que plantean lo que llama: “*estados bribones, fallidos o retadores*”. El *Comando Norte* tiene alcance geopolítico; forma parte de una estrategia que remite a la idea de "espacio vital" y se vincula con el principio de "fronteras inteligentes" que desarrolló Washington desde 2002. El *Northcom* tiene como uno de sus complementos militares al denominado “Comando Sur” cuya responsabilidad recae en iniciativas militares regionales como el “Plan Colombia” y en la “Iniciativa Andina”.

Con el objetivo expreso de defender al pueblo norteamericano y de mantener la hegemonía del país, la administración de George W. Bush incrementó lo que podría llamarse una “diplomacia de guerra” sobre la base de programas de inteligencia, contrainsurgencia, espionaje y otras tácticas que se agrupan bajo el objetivo de la “guerra contra el terrorismo”, declarada oficialmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En la nueva estrategia tiene un gran peso el complejo militar-industrial el cual ha contribuido a que los Estados Unidos mantengan su dominio político, económico y militar en el mundo. Históricamente dicho sector no sólo ha tenido una gran influencia en el ámbito nacional, sino también en sus relaciones internacionales. Así por ejemplo, la decisión de la administración Bush, en 2004, de reactivar la economía mediante el incremento de los gastos militares para hacer frente a la lucha contra el terrorismo le permitió consolidar su liderazgo interno, así como manejar la política exterior con mayor margen de maniobra frente al electorado. A ello

se sumó la influencia del lobby de la industria del armamento en el Departamento de Defensa y el Congreso norteamericano.

La estrategia de contención, dio paso a una nueva estrategia de “acción preventiva” en la que la seguridad interior del Estado está directamente vinculada con la influencia, el control y el dominio que puedan tener los Estados Unidos en el mundo. El antecedente de la guerra preventiva se remonta por lo menos al año de 1990 -bajo la presidencia de George H. W. Bush- durante la cuál se discutieron peligros emergentes como el terrorismo. Al respecto, importa señalar que en esos años Paul Wolfowitz y Dick Cheney, altos funcionarios en turno del gobierno norteamericano, publicaron un documento en el que sostenían que los Estados Unidos debían asumir un papel predominante en la prevención de los conflictos internacionales y restaban importancia al papel que en ello podían desempeñar las Naciones Unidas.

En la década de los 90 surgieron, se hicieron visibles o se agudizaron múltiples amenazas a la paz y la seguridad internacionales, tales como los conflictos étnicos, el tráfico de armamento, drogas y personas, la inestabilidad política y financiera, el cambio climático, las pandemias, los desplazamientos, los refugiados y la agudización de la pobreza y la desigualdad dentro y entre países. En esa década los Estados Unidos intervinieron militarmente en varios conflictos como el de Iraq (1991), el de Somalia (1991-92), el de Haití (1994); en la guerra de los Balcanes (1995) y en Kosovo (1999). Al mismo tiempo hubo conflictos en los que no intervinieron como en Ruanda (1994) o en las guerras civiles de Liberia, Sierra Leona y la República Democrática del Congo.

No obstante, a partir del 11 de septiembre de 2001 la “Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos” encontró una gran justificación para ser aplicada con especial fuerza en su aspecto preventivo. Podría afirmarse que los ataques terroristas de 2001 trastocaron el esquema de la seguridad internacional y contribuyeron a gestar una nueva estrategia norteamericana que culmina en el documento de 2002, cuya actualización se dio a conocer en marzo de 2006. Al respecto, el ex secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, ha señalado que existe un rasgo dominante en el sistema mundial de nuestros días que tiene que ver con el cambio radical que ha sufrido desde que fue creado en 1648 por el Tratado de Westfalia, basado en el

concepto de soberanía estatal, y en torno al cual se definían las agresiones. Para Kissinger, el 11 de septiembre de 2001 introdujo un importante desafío al sistema mundial en tanto planteó lo que llama “la privatización de la política exterior”; es decir, la acción agresiva de grupos no gubernamentales, apoyados -directa o indirectamente- por estados convencionales.¹⁰⁵

b) La “Doctrina Preventiva” (*Preemptive Doctrine*)

La *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos* de 2002 y 2006, plantea que en virtud de las metas que tienen los llamados “Estados bribones” (*rogue states*) y los terroristas, los Estados Unidos no pueden limitarse ya a tener una postura reactiva como la que predominó en el pasado. Afirma que la inhabilidad para disuadir a los potenciales atacantes, la inmediatez de las amenazas y los desafíos contemporáneos, así como la magnitud del daño potencial que pueden causar las armas elegidas por los adversario, no permiten actuar de otra manera. Por ello, resulta indispensable evitar que los enemigos ataquen primero y para ello la estrategia debe considerar tres cuestiones:

1) Que la difusión de las tecnologías permite que los “tiranos” adquieran fácilmente armas de destrucción en masa y que con su ayuda, grupos terroristas tengan acceso a este armamento. Las medidas preventivas tradicionales tales como la diplomacia, los tratados multilaterales de no-proliferación y los controles a las exportaciones de estas armas pueden retrasar el acceso, pero no prevenir su diseminación.

2) Que los tiranos y, en especial los terroristas, consideran como primera opción el recurso a los armamentos de destrucción masiva en lugar de verlos como último recurso. Ello representa un riesgo mucho mayor que el que plantearon los antiguos adversarios de la Guerra Fría, además de que consideran que los actuales terroristas son menos sensibles respecto a las consecuencias de sus acciones.

3) Que la tradicional estrategia de contención y disuasión de los Estados Unidos tiene, por lo tanto, menos posibilidades de éxito y, dado que los riesgos y las consecuencias de fracasar son graves, la utilización de la doctrina de la “acción

¹⁰⁵ Tomado de la entrevista publicada en la página electrónica del diario El Clarín el 8 de mayo de 2003.

preventiva” resulta la mejor. La justificación legal de esta doctrina reside en el concepto de “auto-defensa anticipada”; es decir, la noción —desde hace tiempo reconocida por el derecho internacional- de que los Estados pueden tomar medidas defensivas aún antes de que un ataque se haya producido si la amenaza es realmente inminente.¹⁰⁶

Lo que hace a la situación actual diferente es la necesidad de adaptar el concepto de “amenaza inminente” a las capacidades y objetivos de los adversarios contemporáneos —terroristas y tiranos armados con armas de destrucción masiva. Tomando en consideración que no se puede saber cuándo un Estado o una organización terrorista va a utilizar este tipo de armamento, y dado que éste puede ser adquirido sin mayores dificultades, la administración de los Estados Unidos considera que los “Estados bribones” plantean una “amenaza inminente” desde el momento que buscan adquirir estas armas y, en especial, las nucleares. En consecuencia, el ataque preventivo (*preemption*) se justifica, no sólo para prevenir el uso de armas de destrucción masiva, sino también su adquisición.

El documento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos reconoce que la promulgación de esta nueva doctrina ha generado preocupación dentro y fuera del país pues sus postulados han dado lugar a confusiones conceptuales, sobre todo al sumar a la noción de prevención la de “ataque preventivo” (*preemption*). El documento aclara que la “**guerra preventiva**” se refiere a un ataque premeditado de un Estado contra otro, el cual no es provocado por ninguna agresión del estado que es atacado. En contraste, un “**ataque preventivo**” se lanza sólo después de que el Estado que ha sido atacado ha iniciado o ha dado una clara señal de que iniciará las hostilidades.

El documento plantea como ejemplo de “guerra preventiva” el ataque contra alguna célula de la organización terrorista *Al Qaeda* que se crea que esté planeando un ataque terrorista. Como ejemplo de “ataque preventivo” refieren la invasión de los Estados Unidos a Iraq en tanto se consideró que poseía armas de destrucción masiva que podrían ser usadas para amenazar los intereses de Estados Unidos y de otros países amigos. La diferenciación de conceptos en el documento de seguridad nacional

¹⁰⁶ El documento menciona como ejemplo el ataque preventivo que lanzó Israel contra sus vecinos árabes en respuesta a la inminente amenaza de invasión, lo cual derivó en la guerra de 1967.

no resulta clara y, por el contrario, genera confusiones y parece acabar en el mismo sitio.

El documento reitera que sean cuales sean los problemas y el rechazo que genere la doctrina preventiva, existen problemas prácticos que hacen que los Estados Unidos se apoyen en ella para hacerle frente a las amenazas y, sobre todo, a las situaciones extremas. Uno de ellos es la dificultad de determinar el momento (*timing*) en el que ocurrirán los ataques preventivos, sobre todo si se trata de asestar un golpe para prevenir la adquisición de armas de destrucción masiva. Otra dificultad práctica es que el Estado blanco u objetivo puede responder de manera tal que haga la prevención muy costosa e incluso, contraproducente. Por ejemplo, una guerra preventiva contra algún país que represente una amenaza, el cual precipite el uso de armas de destrucción masiva o las facilite a los grupos terroristas o insurgentes, aún cuando ello pone en riesgo a la propia población del país.

La estrategia señala que los Estados Unidos deben mantener la capacidad de recurrir al uso preventivo de la fuerza pues habrá situaciones que lo justifiquen. Sin embargo, reconoce que este recurso no debe convertirse en una doctrina presidencial; sino que debe usarse para prevenir acciones de grupos y redes terroristas, con o sin armas de destrucción masiva, pese a que los Estados Unidos siempre han buscado que el cumplimiento del derecho internacional y las actividades de inteligencia prevengan las agresiones. El documento agrega que el debate sobre el tema debe concentrarse en evaluar si los Estados Unidos están haciendo lo suficiente para detener a los terroristas de forma anticipada.¹⁰⁷

En síntesis, de la nueva estrategia de seguridad puede extraerse que los Estados Unidos no dejarán que sus enemigos den el primer golpe; que para evitar o impedir actos hostiles, actuará preventivamente cuando les parezca necesario; y que consideran que el Derecho Internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar medidas preventivas. Por ello, han decidido crear una mayor y más integrada capacidad en materia de inteligencia; una mejor coordinación con los aliados para realizar evaluaciones comunes de peligros y

¹⁰⁷ Ver el artículo de Ivo H. Daalder. "Policy Implications of the Bush Doctrine on Preemption", publicado en la página web del *Council on Foreign Relations* (www.cfr.org).

amenazas, y continuar con la transformación de las fuerzas armadas para que puedan desarrollar operaciones rápidas y precisas que logren resultados contundentes.

2. Los Estados Unidos frente a la ONU

Referirse al tipo de relación que los Estados Unidos han tenido con la ONU remite al análisis del proceso de vinculación de la potencia norteamericana con la institución universal encargada de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Así, por ejemplo, la coalición que encabezaron los Estados Unidos en 1991 para repeler la invasión de Iraq a Kuwait fue considerada exitosa y vista con buenos ojos por gran parte de la comunidad internacional. En contraste, la invasión norteamericana a Iraq en 2003 generó una situación muy diferente en el seno de la ONU y tensión con diversos países como Francia y Alemania. Este asunto se convirtió en una cuestión central en las negociaciones gubernamentales y diplomáticas previas a la celebración de la cumbre del 60 aniversario de la organización en 2005.

La percepción que existe en diversos sectores de la sociedad estadounidense respecto a la ONU, al tipo de participación y contribución que Estados Unidos debe tener en la Organización y en su reforma es muy plural y cambiante. Para algunos sectores la ONU debe ser autosuficiente y los Estados Unidos no deben contribuir a su financiamiento ni recurrir a ella pues consideran que su país cuenta con los recursos necesarios para lograr por sí solo sus objetivos. Para otros sectores, la ONU es una organización obsoleta que daña la imagen y las finanzas norteamericanas. Otros más consideran que el dinero que los Estados Unidos invierten en la ONU podría ser aprovechado en programas nacionales e internacionales de diversa índole que generarían mayores beneficios que los canalizados por la vía multilateral.

Empero, existen voces que sostienen que los Estados Unidos deben ejercer un liderazgo claro en la Organización pues reconocen el estatus de potencia de su país y por ello la necesidad de desempeñar un papel predominante. Esta postura no ve en la relación de los Estados Unidos con la ONU un mecenazgo, sino una responsabilidad y una inversión a futuro y, aunque reconoce la condición de *superpotencia* de los Estados Unidos, es consciente de que las fronteras son porosas y que las múltiples y complejas

amenazas actuales tienen un carácter transnacional, por lo que pueden convertirse en amenazas para todos (individuos y comunidades). Los sectores afines a esta visión de las cosas consideran que esta “*interconectividad*” del mundo contemporáneo debe guiar la actitud y la política exterior de los Estados Unidos frente y dentro de las Naciones Unidas.

El abanico de posiciones es resultado de diversas cuestiones, entre ellas la formación de preferencias en el seno de la sociedad norteamericana. Como se ha señalado, son muchos los factores que intervienen en la formación de las preferencias de los ciudadanos y los electores, las cuales – a su vez- inciden en la política exterior del país y en su vinculación con el mayor foro multilateral.

En los Estados Unidos la influencia de los diversos sectores sociales, económicos y políticos es decisiva y su impacto puede observarse en cuestiones domésticas e internacionales de distinto tipo y con intensidad variable.

Por otra parte, es importante recordar que los trabajos de la cumbre mundial por el 60 aniversario de la Organización se vieron afectados por la confusión generalizada que privaba en el mundo respecto al rumbo que tomaría la política exterior de los Estados Unidos luego de la invasión a Iraq en 2003 y de la designación -en marzo de 2005- de un representante poco afecto a las Naciones Unidas: el embajador John Bolton,¹⁰⁸ quien obstaculizó la negociación del documento final de la Cumbre del 60 aniversario de la Organización, lo cual generó una parálisis de los acuerdos y que se dejaran fuera asuntos centrales como la reforma del Consejo de Seguridad y el desarme.

Sin embargo, en función del desarrollo de los acontecimientos en Iraq tras la invasión en 2003; del cambio en las preferencias de la sociedad norteamericana, reflejado en los resultados de las elecciones intermedias de 2006 y en las presidenciales de 2008¹⁰⁹, puede apreciarse un viraje en las estrategias de la política de los Estados Unidos, entre otras, frente a las Naciones Unidas y a la relevancia del

¹⁰⁸ John Bolton se caracterizó por sus manifestaciones en contra de instituciones internacionales como la ONU y por su fama de negociador inflexible. Fue autor de varias de las decisiones unilaterales de la administración del presidente George W. Bush en la ONU, tales como la oposición al establecimiento de la Corte Penal Internacional o la campaña para desacreditar al director de la *Agencia Internacional de la Energía Atómica*, Mohamed El Baradei. Bolton también fue el artífice de una iniciativa para reducir la proliferación de armas que evitó la participación de la ONU.

¹⁰⁹ Ambas elecciones fueron ganadas por mayoría demócrata.

multilateralismo. Por su parte, la administración del presidente Barack Obama ha señalado que analiza cambios importantes respecto a temas como el desarme, la reducción de arsenales nucleares y el avance hacia el logro de un mundo libre de este tipo de armamento.

Las Naciones Unidas y los Estados Unidos tienen un alcance global y requieren complementación. Las sanciones de la ONU, por ejemplo, carecen de capacidad coercitiva si no cuentan con el aval estadounidense; al igual que los Estados Unidos requieren del apoyo, la logística, el personal y la legitimidad de la Organización para llevar a cabo diversas acciones de política exterior, tal como lo señaló Kofi Annan cuando afirmó que lo mismo si se trata de un desastre natural, de la situación en el Medio Oriente, o de la guerra en Iraq, en todos los casos los países recurren a la ONU para llevar a cabo o completar la tarea¹¹⁰.

Los Estados Unidos fueron decisivos en el diseño institucional de las Naciones Unidas y de gran parte del andamiaje institucional que prevalecen en el mundo de nuestros días. También han sido cruciales en el alcance y la efectividad del esquema de seguridad colectiva encabezado por el Consejo de Seguridad de la ONU, así como en la creación de alianzas regionales militares y políticas en materia de seguridad y defensa.

Sesenta años han pasado desde la creación de la Organización y pese a que las reformas legales a su estructura y a sus órganos centrales han sido escasas, es posible observar una reforma acumulativa a lo largo del tiempo, incluida la del Consejo de Seguridad el cual se ha adaptado a las nuevas exigencias y desafíos de la seguridad internacional como se señala en este trabajo. Sin embargo, son muchos los aspectos en los que aún debe avanzarse y profundizar cambios de fondo a fin de lograr fortalecer y adecuar este foro a los retos actuales. Los Estados Unidos están llamados a ejercer un liderazgo efectivo dentro de la ONU y con miras a su reforma; no sólo por el poderío de ese país, sino también con base y en aras de su propio interés nacional en un mundo transnacionalizado, interconectado y globalizado. La potencia debe reconocer

¹¹⁰ Los esfuerzos multilaterales desarrollados en Yakarta luego del tsunami que afectó el Pacífico Sur fueron coordinados por la ONU, lo mismo que las acciones en Iraq luego de la invasión encabezada por los Estados Unidos y Gran Bretaña. La ONU ayudó a elaborar la ley electoral y de los partidos políticos en Iraq, así como a elegir y entrenar a los miembros de la comisión electoral y demás funcionarios. Asimismo, ha dado asesoría postelectoral y avalado los resultados de la contienda electoral través de observadores.

que trabajar junto con la comunidad internacional en espacios y foros relevantes como la ONU -en la lógica de lo que Robert Keohane llama “reciprocidad”-¹¹¹, así como privilegiar el uso del “poder blando” (*soft power*)¹¹² le permitirá contribuir a la prevención y solución de los problemas y amenazas que constituyen lo que algunos autores llaman “la sombra del futuro”.

El cambio de preferencias en los Estados Unidos permiten vislumbrar, sobre todo a partir del inicio de la administración Obama, una reorientación de la política exterior de ese país hacia la ONU y un rescate del multilateralismo como mecanismo de convivencia y negociación indispensable.

2.1 La Fuerza de Tarea para las Naciones Unidas

Uno de los reflejos de las diversas visiones estadounidenses respecto al multilateralismo y a la ONU lo constituye la iniciativa que se presentó en el Congreso norteamericano en diciembre de 2004 para crear una “fuerza de tarea sobre las Naciones Unidas” lo cual fue encomendado al *Instituto de la Paz de los Estados Unidos* al que se le solicitó informar al Congreso, en un lapso de seis meses, sobre las acciones necesarias para contribuir al fortalecimiento de la ONU y al logro de los objetivos de su Carta¹¹³.

La Fuerza de Tarea (*Task Force*) centró su atención en los intereses de la potencia en áreas estratégicas como: seguridad, paz, estabilidad, democracia y derechos humanos. Una de sus premisas fue impulsar el liderazgo de EUA en la ONU para lograr su adaptación a los nuevos retos del mundo, así como promover la convicción de que el logro de una reforma efectiva y eficiente de la Organización está en el interés de los Estados Unidos, pues es un foro en el que comparte valores con

¹¹¹ Ver artículo de Robert Keohane, “La reciprocidad en las relaciones internacionales” en Arturo Borja (comp.) (2005) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, CIDE, México.

¹¹² El término de “poder blando” fue acuñado por Joseph S. Nye Jr. a principio de la década de los 90 para describir la habilidad de los países para atraer y persuadir a otros. Mientras el “poder duro” (*hard power*) o habilidad de coersionar surge de la fuerza económica y militar de un país, el poder blando es resultado del atractivo de su cultura, sus ideales políticos, su imagen y sus políticas. Para mayor referencia ver Nye, Joseph S Jr. (1990) *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power*, New York: Public Affairs.

¹¹³ El Congreso norteamericano determinó que ésta estaría integrada por miembros de instituciones como el *American Enterprise Institute*, la *Brooking Institution*, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, el Consejo de Relaciones Exteriores, la *Hoover Institution* y la *Heritage Foundation* cuyos representantes provienen de diversas profesiones y enfoques políticos y académicos.

otras democracias lo cual contribuyen a garantizar la paz y la seguridad, así como el avance de sus intereses. Esto está vinculado con el “poder blando” del que habla Nye como recurso indispensable del que tienen que hacer uso ese país para alcanzar sus intereses y mantener su seguridad y prosperidad en el mundo; incluso para mantener su viabilidad como potencia.

La labor de la fuerza de tarea estuvo organizada alrededor de cinco áreas principales:

- Prevención y finiquito de conflictos y construcción de sociedades estables.
- Prevención y acción frente a actos de genocidio y de lesa humanidad
- Prevención de actos terroristas y de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Logro de efectividad, transparencia y rendición de cuentas del sistema de Naciones Unidas.
- Impulso al desarrollo económico y reducción de la pobreza.

La fuerza de tarea sobre la ONU presentó su informe al Congreso norteamericano en junio de 2005.¹¹⁴ En el texto se reconoce que el escenario mundial que enfrentan los Estados Unidos está caracterizado por desafíos pero también por oportunidades que el país puede y debe aprovechar para garantizar la extensión y la profundización de la democracia y la paz en el mundo, así como para lograr el respeto a las libertades fundamentales.

Los autores del informe reconocen que los principios y valores inscritos en la Carta de San Francisco de 1945, bajo influencia norteamericana, siguen vigentes y por ello este país debe defenderlos y buscar promoverlos mediante la cooperación con otros Estados. Sin embargo, los autores reconocen que cuando la acción colectiva no es posible, los Estados Unidos pueden y deben actuar solos en la defensa de sus intereses. El texto agrega que si bien los objetivos de la Carta de la ONU siguen vigentes, el mundo ha experimentado cambios profundos que se expresan -entre otras formas- a través de nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacional. Por ello plantean la necesidad de volver efectivas a las instituciones encargadas de enfrentar

¹¹⁴ Ver Gingrich, Newt et al (2005), *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations*, Washington: United States Institute of Peace.

estos desafíos, así como llevar a cabo esfuerzos conjuntos frente al terrorismo, la proliferación nuclear, la violación de los derechos humanos, los genocidios, los desastres naturales, la diseminación de enfermedades infecciosas mortales y la pobreza. Agregan que los Estados Unidos han hecho lo propio respecto a sus instituciones nacionales, sobre todo en materia de seguridad luego del 11 de septiembre de 2001¹¹⁵.

En junio de 2005, cuando se presentó el informe al Congreso norteamericano, los especialistas convocados exhortaron a los Estados Unidos y a la comunidad internacional a aprovechar el *momentum* en que se reunirían los jefes de Estado y de gobierno con motivo de la cumbre del 60 aniversario de la ONU, en septiembre de ese año; plantearon que dicho encuentro representaba una oportunidad para avanzar en los acuerdos sobre la reforma de la Organización y que sus recomendaciones eran ejecutables. Asimismo, los miembros de la Fuerza de Tarea señalaron que el esfuerzo de monitoreo sobre el proceso de reforma debía mantenerse de cara al propio interés norteamericano y en función de las aportaciones que los Estados Unidos hacen al foro multilateral.

El Informe cuenta con seis apartados dedicados a: **1)** los intereses norteamericanos y la ONU; **2)** la salvación de vidas, el resguardo de los derechos humanos y el fin del genocidio; **3)** la necesidad de reparar y la reforma de la ONU; **4)** el fin de la muerte y la destrucción que provocan el terrorismo y la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas; **5)** la guerra y la paz, la prevención y el finiquito de conflictos; y **6)** la ayuda a las comunidades y naciones y la asistencia humanitaria y el desarrollo.

En el apartado sobre los intereses estadounidenses y la ONU es relevante la afirmación que se hace respecto a la convicción de los Estados Unidos de que un mundo mejor, más próspero y libre equivale a un mundo mejor para ese país. Sin embargo, cabe preguntarse qué entienden los Estados Unidos por “prosperidad” y por “libertad”. También destaca la afirmación respecto al compromiso de los Estados Unidos de compartir costos, riesgos y ejercer un liderazgo global, al tiempo que se reconoce que la acción coordinada y la cooperación constituyen la mejor opción para

¹¹⁵ Al respecto ver el apartado 2 del Capítulo 3 de este trabajo sobre las nuevas estrategias de seguridad y defensa de los Estados Unidos.

enfrentar los desafíos globales. El informe plantea que existe la claridad respecto a que la muerte de millones de seres humanos debido al hambre, las enfermedades, los conflictos, el genocidio y la guerra constituyen no sólo cuestiones humanitarias sino desafíos a la seguridad norteamericana. Por ello se afirma que unas Naciones Unidas fuertes y eficientes son interés fundamental de los Estados Unidos.

El informe de 145 páginas profundiza la visión norteamericana sobre el mundo actual, sus amenazas, desafíos y oportunidades y plantea acciones concretas para hacer de la ONU una instancia eficiente y capaz de hacerles frente, así como la manera en la que ese país debe emprenderse la reforma y ejercerse el liderazgo mundial y la necesidad de colaboración, intercambio y cooperación. Una de las premisas en las que recae el llamado a la cooperación es la convicción de que la mayor parte de las sociedades comparten la visión estadounidense de la prosperidad y la libertad. Sus valores y visión del mundo prevalecen en el documento, el cual representa, sin duda, una contribución al fortalecimiento de las Naciones Unidas.

2.2 Las prioridades de los Estados Unidos en la ONU

Un documento del Departamento de Estado norteamericano de 2005 titulado “US. Priorities for a stronger and more effective United Nations” revela la posición oficial de este país respecto a la ONU y reconoce que dicho órgano está inmerso en uno de los debates más importantes de su historia, el cual consiste en reformarse, fortalecerse como institución y asegurar que pueda abordar los retos y amenazas del siglo XXI. Así, en el marco del proceso de reforma de las Naciones Unidas, los Estados Unidos han señalado sus prioridades, entre las cuales destaca lograr una organización fuerte, efectiva y transparente en el manejo de los recursos, así como ética en la actuación de su personal. En materia administrativa, los Estados Unidos plantean que el sistema de Naciones Unidas debe lograr los estándares de integridad y eficiencia más altos, a fin de que los miembros reciban el mayor beneficio posible de los recursos que invierten en la organización. Para ello plantean que es necesario lograr una reforma institucional que incluya medidas para mejorar el manejo de los recursos y la rendición de cuentas, así como para identificar los posibles ahorros y una mejor administración de los programas, el personal y las oficinas en el mundo.

Respecto al mantenimiento de la paz, los Estados Unidos apoyaron la propuesta del Secretario General Annan de crear la *Comisión de Consolidación de la Paz*, la cual consideran que permitirá a la ONU tener un rol más efectivo en la consolidación del trabajo de la comunidad internacional en apoyo a los países que han atravesado por conflictos, así como en lograr una estabilidad duradera. En materia de derechos humanos los Estados Unidos apoyaron la iniciativa de reemplazo de la *Comisión de Derechos Humanos* por un *Consejo*, más pequeño, orientado conforme a acciones concretas y cuya membresía no debe incluir a países que tengan récord de violación y abuso de los derechos humanos. Asimismo, han planteado que el nuevo Consejo deberá proveer asistencia técnica y promover estas garantías como una de las prioridades de la agenda mundial.

Otro de los ámbitos en los que los Estados Unidos tienen particular interés dentro del proceso de reforma de la ONU lo constituye la democracia. Al respecto, el presidente George W. Bush señaló en el marco de la Asamblea General de la ONU de 2004 que la promoción de la democracia debe ser uno de los principales objetivos de la reforma y exhortó a los países miembros a contribuir con el recientemente creado “Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia” cuyo objetivo es crear mecanismos para apoyar a las democracias nuevas y emergentes, así como proveer de asistencia a la sociedad civil y las instituciones democráticas del mundo.

El terrorismo es otro de los temas centrales de la agenda de los Estados Unidos en la ONU; sobre todo desde 2001. Por otra parte, conforme a las declaraciones de ese país, el desarrollo -en principio- no está ausente de las prioridades de reforma de la ONU. El documento del Departamento de Estado referido antes señala que este país juega un liderazgo activo y positivo en el mundo en materia de desarrollo y que comparte el compromiso de construir y fortalecer instituciones vigorosas y economías fuertes mediante el comercio, la inversión extranjera y la ayuda. Los Estados Unidos reiteran que, como está planteado en el “Consenso de Monterrey”, el énfasis en este tema debe ponerse en apoyar a los países para lograr un buen gobierno y políticas económicas adecuadas. Asimismo, señalan que el gobierno norteamericano está comprometido con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

Los Estados Unidos también se han pronunciado sobre la reforma del Consejo de Seguridad y al respecto plantean que apoyan su expansión como parte de la agenda completa de reforma de la Organización pero con base en criterios que deben cumplir los posibles nuevos miembros, tales como tamaño de la economía, la población, la capacidad militar, el compromiso con la democracia y los derechos humanos, la contribución a la ONU y, en especial a las operaciones de paz, y lucha contra el terrorismo y la no-proliferación de armamento. El documento agrega que un elemento que Estados Unidos considera de la mayor importancia es lograr el balance geográfico en la representación del Consejo de Seguridad, aunque su eficiencia se mantiene como el criterio principal.

Cada año el Congreso de los Estados Unidos es responsable de aprobar y asignar el presupuesto para cubrir las cuotas de Naciones Unidas; tanto la regular que asciende al 22% del total de las contribuciones de los Estados miembros, como la que se hace al rubro de mantenimiento de la paz, la cual ronda el 27%. Para el año fiscal 2006, el Congreso norteamericano aprobó una erogación de 439 millones de dólares (mdd) para el presupuesto ordinario y de 1,036 mdd para el mantenimiento de la paz¹¹⁶

Como puede verse, la prioridad de los Estados Unidos está ubicada en la lucha contra el terrorismo y el manejo eficiente de las finanzas, lo cual es –sin duda– importante pero no resuelve de fondo las cosas. Aspectos como la indisoluble vinculación entre seguridad y desarrollo, puesta en la mesa por las propias Naciones Unidas desde la publicación en la década de los 90 de los programas de paz y de desarrollo elaboradas por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, parece no ser una consideración del gobierno estadounidense ni una estrategia para enfrentar las diversas manifestaciones de un número creciente de sectores sociales que se suman a la delincuencia común, el crimen organizado, la delincuencia transnacional, la guerrilla, los grupos subversivos o el propio terrorismo. Combatir estos fenómenos de manera superficial y sin atacar sus costos, no parece arrojar resultados positivos, sino meros maquillajes superficiales.

¹¹⁶ Datos obtenidos del sitio electrónico de la organización “Better World Campaign”: www.betterworldcampaign.org, cuyo objetivo principal manifiesto es mejorar las relaciones entre las Naciones Unidas y los Estados Unidos.

2.3 Definiendo la nueva amenaza: los Estados Unidos *vis-à-vis* un mundo inter-dependientemente inseguro

La mayoría de los ciudadanos estadounidenses vivieron durante muchos años en el marco de las fronteras de un país cuya norma dominante era la seguridad, la cuál sólo en ocasiones aisladas se alteró por algún incidente externo. Sin embargo, como lo afirma Brzezinski (2005), en la era de la globalización estas interrupciones se han vuelto la norma y han contribuido a crear una sensación permanente de vulnerabilidad e inseguridad en los norteamericanos. Asimismo, las nuevas condiciones del mundo, sobre todo tras el 11/S, han obligado a la sociedad y al gobierno de los Estados Unidos a alterar sus preferencias y estrategias de política interior y exterior para responder al nuevo entorno y sus amenazas.

Por otra parte, y como se ha mencionado en este trabajo, uno de los rasgos que caracteriza al nuevo escenario mundial es el *desdibujamiento* de la soberanía estatal, entendida en los términos clásicos del esquema *westfaliano*¹¹⁷. Ello puede observarse en la permanente amenaza al control del Estado sobre su territorio y población, lo cual ha afectado sensiblemente la seguridad y la percepción de la gente sobre su vulnerabilidad. De ahí que hoy amplios sectores sociales consideren al terrorismo internacional como la mayor amenaza a su seguridad. Empero, esto no es válido para todas las naciones pues para algunas son otro tipo de amenazas las que plantean verdaderos desafíos a su seguridad; tal es el caso de la pobreza y la falta de desarrollo; las pandemias o los fenómenos naturales que derivan en desastres. Esta pluralidad de amenazas es la base del concepto de “seguridad multidimensional” que se ha venido incorporando a la agenda internacional en los últimos años y en torno a la cual sesionó la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica de la OEA celebrada en 2002 en México.

Por otra parte, la tecnología y las comunicaciones han incidido en la vulnerabilidad de los estados frente a las variadas amenazas a la paz y la seguridad. Hoy, la condición de insularidad o el poderío militar, económico y político de un Estado no representan ya un garante de su integridad territorial ni de la seguridad de su población. La revolución en las comunicaciones ha facilitado el acceso de individuos,

¹¹⁷ Me refiero a la concepción de soberanía del esquema estatal surgido tras la llamada Paz de Westfalia de 1648 que dio fin a la Guerra de los Treinta Años.

organizaciones y mafias transnacionales a tecnología que les permite fabricar armas de destrucción en masa; comercializarlas ilegalmente, lo mismo que drogas, órganos, pornografía y personas, y establecer redes criminales en todo el mundo que atentan contra la soberanía y la seguridad estatal. De ahí que los Estados Unidos trabajen en la integración de posibles escenarios de riesgo que podrían surgir en los próximos años; éstos van desde los más tradicionales, hasta los más asociados con la ciencia-ficción e incluyen: una guerra masiva destructiva entre los Estados Unidos y China o Rusia, o entre China y Rusia; la emergencia de guerras regionales libradas con armas de gran poder letal entre adversarios como India y Pakistán o Israel e Irán; el surgimiento de guerras étnicas entre estados multiculturales como India e Indonesia o de movimientos de liberación promovidos por sectores sociales excluidos en países de Asia, Europa oriental, el Medio Oriente, Rusia o América Latina; ataques sorpresivos con armas de destrucción masiva provenientes de países débiles o de grupos terroristas que logren penetrar los Estados Unidos o el territorio de países vecinos; o ataques cibernéticos anónimos de estados adversarios u organizaciones terroristas contra la infraestructura operacional y de seguridad del gobierno norteamericano y sus aliados.¹¹⁸

Esta prospectiva norteamericana se basa en la idea de que el dilema de la seguridad global en las primeras décadas del siglo XXI es muy distinto a aquel del siglo precedente; ya no se reduce a una amenaza inter-estatal sino que es mucho más amplio y complejo. Por ello la idea de “seguridad o defensa total” se ha vuelto un mito y algo inalcanzable. La pregunta que al respecto plantea Brzezinski es: ¿con cuánta inseguridad pueden vivir los Estados Unidos y, al mismo tiempo, promover sus intereses en un mundo cada vez más interdependiente? Este cuestionamiento permite apoyar la tesis de algunos estudiosos como Neal Allen (2006) que plantean que el gobierno de George W. Bush encabezó un gran tercer debate nacional sobre la defensa del país que involucra la cuestión de qué tan lejos deben ir los Estados Unidos para maximizar su seguridad; bajo qué riesgos y con qué costos económicos, militares y políticos.

¹¹⁸ Sobre estas percepciones y escenarios prospectivos de amenazas a la seguridad de los Estados Unidos y el mundo, ver el libro de Brzezinski (2005) *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York: Basic Books, p. 12-13.

Allen en particular plantea que Bush respondió a los hechos del 11/S impulsando un cambio institucional pues estableció nuevas prioridades en la política exterior norteamericana y aumentó el poder presidencial para hacerle frente a la lucha contra el terrorismo internacional. Agrega que dicha respuesta a la crisis de 2001 tiene paralelos históricos respecto a la manera en la que los Estados Unidos han respondido a cambios suscitados en el sistema mundial. En opinión de Allen el presidente Bush articuló un nuevo conjunto de estrategias que tienen el potencial de alterar, tanto el contenido de la política exterior, como la capacidad del gobierno norteamericano para actuar frente a nuevos desafíos. De ahí que el autor sostenga que si los cambios impulsados por Bush se convierten en arreglos institucionales de largo plazo, la llamada “guerra contra el terrorismo” se volverá el tercer régimen presidencial de política exterior creado conforme a un patrón cíclico que se remonta un siglo en la historia norteamericana.

3. El mundo unipolar y sus competidores

Existe una disputa entre aquellos analistas que consideran que el mundo actual sigue caracterizado por la unipolaridad y los que afirman que existen múltiples polos de poder emergente y en consolidación, tales como los denominados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) o el grupo IBSA formado por India, Brasil y Sudáfrica. Ambas perspectivas tienen algo de razón pues enfatizan una dimensión diferente del poder que no se reduce a lo militar.

Así, por ejemplo, a los Estados Unidos no les basta ser el mayor poder militar del orbe, pues con ello no obtienen todo lo que buscan o desean. Como afirma Nye (2003:67), “hoy en día el poder se distribuye entre los países con una pauta semejante a una compleja partida de ajedrez tridimensional en el tablero mundial; el poder militar es generalmente unipolar...” pero en el tablero central de este esquema, el poder económico es multipolar con EUA, Europa, Japón y China representando dos tercios de la producción mundial. Estados Unidos no es un país hegemónico y, a menudo, tiene que negociar como homólogos de Europa, lo cual plantea la existencia de un mundo híbrido o uni-multipolar. El tablero inferior, de acuerdo con la analogía de Nye, es el reino de las relaciones transnacionales que rebasan las fronteras nacionales y por ello quedan fuera del poder gubernamental una serie de agentes no estatales muy diversos

que incluye a banqueros, terroristas, piratas informáticos o marinos, entre muchos otros. En dicho tablero el poder está disperso y no cabe la unipolaridad o la hegemonía. Por ello, Nye afirma que apoyar una política exterior norteamericana hegemónica equivale a ver la realidad sesgada pues implica centrarse sólo en uno de tres tableros: el militar, o en uno sólo de los demás y ello llevará a un escenario de pérdida y conflicto para los Estados Unidos.

En opinión de este autor, debido a su destacada posición en la revolución de la información y las comunicaciones, así como por su inversión en recursos tradicionales de poder, Estados Unidos seguirá siendo el país más poderoso del mundo hasta bien entrando el siglo XXI, aunque existen países que hoy disputan ese poderío mediante el impulso de coaliciones que no siempre se consolidan en alianzas permanentes, sino *ad hoc*, lo mismo en foros multilaterales como la ONU.

a) El papel de Europa frente al poderío norteamericano

De acuerdo con Ralf Dahrendorf¹¹⁹ las diferencias actuales entre Estados Unidos y Europa son profundas y no se limitan a un enfriamiento temporal o a un intercambio de provocaciones de los líderes políticos, como ocurrió con motivo de la invasión a Iraq en 2003 (Los "Estados Unidos pistoleros" y la "vieja Europa"). Para este autor, las opiniones sobre qué es y qué debería ser Europa constituyen una de las causas de la actual hostilidad de ese continente hacia los Estados Unidos y su política exterior. Los países europeos avanzan inexorablemente hacia una unión cada vez más estrecha que no está libre de problemas, pese a los logros alcanzados como el mercado común, la moneda única y los acuerdos institucionales que permiten abordar diversos temas e intereses de los países miembros, tales como la seguridad. Sin embargo, para Dahrendorf la integración europea ya no excita la imaginación de los europeos y la constante que priva es la indiferencia. Aquí subyace la interrogante respecto al objetivo que se busca al avanzar en el proceso de integración y respecto a los pasos que darán en los próximos años.

En la década de los 50 la máxima era que los europeos no debían volverse a hacer la guerra; por el contrario, necesitaban unirse contra la amenaza comunista.

¹¹⁹ Tomado de una entrevista concedida al periódico *La Nación* el 20 de febrero de 2001 que fue publicada en internet en la página: www.llistes.pangea.org/pipermail/infomoc

Medio siglo después esos móviles han perdido relevancia en opinión de dicho autor. La unión económica ha beneficiado a muchos pero no es una fuerza suficientemente inspiradora y la idea de la "identidad europea" no es fácil de definir. Sin embargo, algunos intelectuales y políticos europeos buscan hacerlo en contraste o frente a "la cultura norteamericana" y el "*american way of life*". Para algunos, un ejemplo de las diferencias entre estos dos grupos de sociedades se hace palpable en el plano internacional en el que Europa se inclina por los acuerdos multilaterales y promueve una economía social de mercado y no un capitalismo salvaje.

Con base en esta visión, algunos dirigentes promueven abiertamente el objetivo de consolidar a la Unión Europea como un contrapeso de la *hiperpotencia* norteamericana. Sin embargo, en los hechos es claro que Europa y Estados Unidos comparten muchos valores provenientes de la Ilustración y del proyecto de la Modernidad por lo que se unen en su defensa en diversos foros y situaciones internacionales. De ahí que Dahrendorf considere que estos valores compartidos dificultan la búsqueda de una "identidad europea" y convierten en una impostura el "norteamericanismo" de muchos europeos.

Joseph Nye (2003) coincide con Dahrendorf en que lo más cercano al poderío de los Estados Unidos lo constituye la Unión Europea (UE) cuya economía es aproximadamente igual a la de ese país y su población es considerablemente mayor, lo mismo que su porcentaje de exportaciones mundiales. Muchos analistas prevén que estos patrones se consoliden y aumenten gradualmente en función de la constante ampliación de la UE a los países de Europa central, incluyendo a Turquía, país cuyos vínculos históricos, geográficos y culturales están tendidos entre Oriente y Occidente.

Por otra parte, conforme a la perspectiva del "poder blando" planteada por Nye, Europa tiene un gran poderío pues se ha consolidado como una sociedad muy atractiva para amplios sectores del mundo. Además, los europeos han sido pioneros en la creación de instituciones internacionales y supranacionales a través de las cuales han hecho avanzar sus intereses y valores. Sin embargo, pese a que Europa y Estados Unidos comparten un gran número de valores centrales, algunos han percibido en la consolidación de la UE una potencial amenaza para los Estados Unidos, no sólo en sentido político y económico, sino también militar. En 1995 un artículo en el *National Review* argumentaba que estaba emergiendo un bloque político que se ve a sí mismo

como un desafío para los Estados Unidos. Al respecto, tal como se interroga Nye, la cuestión principal al valorar el desafío que plantea la consolidación de la UE radica en saber si desarrollará la suficiente cohesión política y socio-cultural para actuar como una unidad en una amplia gama de asuntos internacionales; es decir, si su política exterior será común frente a los desafíos de la globalización y si ésta incrementará los incentivos para reforzar las instituciones regionales europeas, incluidas las de seguridad.¹²⁰

Coincido con Nye cuando señala que en los hechos la UE ha limitado o balancea el poderío norteamericano; quizá no como muchos quisiéramos pero ejerce un cierto contrapeso en cuestiones como el comercio y las finanzas. Ejemplo de ello son las negociaciones dentro de la OMC en torno a aspectos concretos como los subsidios a la agricultura o la oposición a sanciones comerciales norteamericanas contra Cuba e Irán; lo mismo que la fortaleza que ha cobrado el euro frente al dólar a raíz de su adopción como moneda común. Incluso, en el marco de las negociaciones dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI), Europa tiene un peso casi equivalente al de los Estados Unidos. Nye (2003) señala otro ejemplo del liderazgo europeo en el rubro de la información y las comunicaciones, al exigir que se respeten ciertas pautas de protección a la privacidad para el mundo entero, frente a una posición injerencista y de espionaje promovida por los Estados Unidos, sobre todo a raíz del 11/S.

Si bien la UE se erige hoy como un contrapeso frente al poderío estadounidense, es importante identificar sus debilidades como bloque. Tras varias décadas de integración persisten los nacionalismos y las rivalidades entre los miembros, así como la fidelidad británica a los Estados Unidos en diversos temas y asuntos centrales; lo mismo que la primacía de los intereses nacionales sobre la “identidad europea”. Al respecto, en opinión de Andrew Moravscik lo que estamos atestiguando es el ejercicio de una “política posmoderna” según la cual la UE gobierna junto a, y no en vez de, los gobiernos nacionales¹²¹, y la integración de la rama legislativa y ejecutiva avanza lentamente. En 2000, por ejemplo, cuando se celebró la Cumbre de Niza, los 15 países de la UE no acordaron reforzar ni el Parlamento ni la Comisión europeos pese a la

¹²⁰ Nye, J., op. cit. p. 56

¹²¹ Andrew Moravscik, “Despotism in Brussels?” en *Foreign Affairs*, mayo-junio 2001, p. 121.

posible entrada de doce nuevos miembros y la consecuente necesidad de renovar las instituciones comunitarias.

Importa destacar, por otra parte, la integración en materia de política exterior común y de defensa. En 1999 la UE creó un puesto para que un funcionario de alto rango coordinase estos temas y también se acordó crear una fuerza de 60 mil efectivos militares para intervenir en caso de crisis. Al respecto, muchos de los países miembros de la UE manifestaron su inquietud de que esto debilitara a la OTAN y en consecuencia su compromiso con los Estados Unidos. Por su parte Francia planteó crear una estructura independiente capaz de organizar a las tropas. Como lo señala Nye (2003:59), “la idea de crear una fuerza europea *separable* pero no *separada* de la OTAN podría haber reforzado la alianza al permitir compartir mejor las cargas con una mayor capacidad para enfrentarse a los conflictos intra-europeos menores”.

Existen otros puntos de vista como el de Stephen Walt quien percibe tres razones por las cuales los vínculos entre la Unión Europea y Washington se irán debilitando progresivamente: la falta de una amenaza común, el creciente comercio entre los Estados Unidos con Asia (hoy ese país comercia una y media veces más con países asiáticos que con la UE) y las diferencias culturales y de cosmovisión de las élites a un lado y otro del Atlántico. De ahí que sostenga que no hay señales claras de que se esté formando una comunidad entre las dos entidades que el mundo califica como “Occidente”.¹²² La visión de Walt es cuestionable aunque hay indicios en la realidad de que existen fuertes diferencias entre los líderes y las sociedades europea y estadounidense.

Sin embargo, marcos de cooperación institucional como la OTAN persisten; han podido evolucionar y adaptarse a los nuevos tiempos y reiteran la conexión entre los Estados Unidos y Europa, no sólo en el presente, sino también en los escenarios de prospectiva en los que la OTAN podría fungir como alianza garante de posibles enemigos como China, Rusia, Irán o el sudeste asiático musulmán. Igualmente, el mercado estadounidense sigue resultando atractivo para los inversores europeos y esto contribuye a acercar las economías y a las élites. En síntesis podemos decir que en

¹²² Al respecto ver Stephen M. Walt, “The Ties that Fray”, en *The National Interest*, invierno 1998-1999.

función de matrices comunes de valores, ni Europa amenaza los intereses vitales de los Estados Unidos ni a la inversa.

Al parecer Europa tendrá que lidiar con el fantasma del unilateralismo norteamericano y desarrollar estrategias, a veces con apoyo multilateral, para hacer que los Estados Unidos consideren más los intereses de los demás en aras del bienestar colectivo y de ellos mismos. Por otro lado, está en el interés de los Estados Unidos mantener a Europa como aliada y balanza en su lucha contra el terrorismo internacional, apoyándose en los valores compartidos de justicia, libertad, derechos humanos y democracia. Sería muy costoso para la potencia norteamericana perder el apoyo decidido de la UE en este rubro. Como lo ha señalado Huntington, “una sana cooperación con Europa es el antídoto fundamental para la soledad del súper poder estadounidense”¹²³

b) Japón y el sudeste asiático

De acuerdo con Joseph Nye (2003) la economía japonesa se ha estancado debido a decisiones políticas inadecuadas de los últimos años, aunque ello no implica que deba subestimarse a ese país y su papel en las relaciones internacionales contemporáneas pues posee la segunda economía más grande del mundo, una industria muy desarrollada y el mayor número de usuarios de Internet, luego de los Estados Unidos. Japón dejó de ser la amenaza que algunos futurólogos norteamericanos como Herman Kahn vislumbraron a principios de la década de los 90. Se creía que ese país se convertiría en una superpotencia que superaría a los Estados Unidos y encabezaría un bloque de estados en el Pacífico asiático; incluso algunos analistas llegaron a plantear la posibilidad de una guerra entre los dos países.

Estos escenarios de futuro se basaron en el desarrollo del país asiático, el cual para 1980 se había convertido en la segunda economía del mundo, en su mayor acreedor y en donante de fondos al extranjero. Su tecnología ha sido desde entonces igual o mayor, en algunos sectores, a la norteamericana y ha creado una de las fuerzas militares más modernas y mejor equipadas de Asia y el mundo. Sin embargo, y pese a los esfuerzos del gobierno japonés en el sentido de lograr una reinención del país, Nye y otros estudiosos de la política mundial plantean que Japón enfrenta serios obstáculos

¹²³ Samuel Huntington, “The Lonely Superpower”, en *Foreign Affairs*, marzo-abril 1999, p. 48.

para consolidarse como potencia mundial debido a su relativa liberalización económica, al envejecimiento de su población, a la resistencia a la inmigración y a su tamaño geográfico.

Japón aspira a convertirse en potencia mundial y a ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, así como aumentar su capacidad militar para que no esté sólo restringida a la autodefensa y al paraguas de defensa estadounidense. De acuerdo con Nye esto plantea un dilema a los Estados Unidos pues si en aras de equilibrar sus alianzas en Asia reduce su apoyo a Japón para beneficiar a China y éste se percibe desprotegido, es probable que busque armarse con tecnología nuclear. Alternativamente, los dos países asiáticos podrían aliarse y generar un bloque muy poderoso; sin embargo esto parece poco probable mientras los Estados Unidos estén en medio y no se superen las rivalidades y visiones diferentes entre Japón y China. El primero ha invertido cuantiosos recursos en una diplomacia multilateral y regional que ha buscado granjearse apoyos para su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad, así como para encabezar esfuerzos colectivos de lucha internacional contra el terrorismo y contra otros fenómenos de la agenda mundial.

En el caso de la primera aspiración, en un primer momento formó una coalición junto con Alemania, Brasil e India para impulsar una iniciativa de reformar al CS que buscaba conseguir una membresía permanente para estos países. Varios estados asiáticos apoyaron la candidatura de Japón, incluyendo a Camboya, la India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Singapur, Filipinas, Bangladesh, Sri Lanka, Kirguizistán, Tayikistán, Uzbekistán, Kazajstán y Vietnam, principales receptores de préstamos e inversión extranjera japonesa.

Otros países como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Polonia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo, Hungría, Rumania, Bulgaria, República Checa, Estonia, Eslovenia, Ucrania, Croacia, Grecia, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Georgia, Australia, Nueva Zelanda, Palau, Kiribati, las Islas Salomón, Fiji, Arabia Saudita, Qatar, Iraq, Omán, Yemen, Etiopía, Nigeria, Argelia, Tanzania, Zambia, Kenia, Mozambique, República Sudafricana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Dominica, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Chile y Brasil también han declarado su apoyo a Japón en este tema. Sin embargo, tras el *impasse* que ha sufrido el proceso de reforma del CS, así como por la falta de apoyo que la propuesta

del G4 recibió por parte de la comunidad internacional, Japón decidió tomar cierta distancia de los planteamientos del grupo y avanzar una estrategia propia para buscar un asiento permanente en el CS.

Japón, como otras potencias seguirá teniendo un peso particular en la política mundial debido a su fortaleza económica y a sus baluartes de conocimiento y desarrollo tecnológico; asimismo, tendrá que superar aspectos negativos de su sociedad y su geografía para poder seguir en las primeras filas de la negociación internacional y del diseño de un nuevo esquema de seguridad internacional. En este sentido, es importante observar la evolución que tomarán las relaciones con los demás países asiáticos, en particular con China.

c) Rusia y las potencias emergentes: Brasil, India y China (el BRIC)

Lo que quedó de la Unión Soviética sigue teniendo en la Federación de Rusia elementos de poder mundial así como una geopolítica que obliga a considerar a este país un jugador de primera línea pese a que su transición a la economía de mercado no ha sido sencilla y ello ha impactado visiblemente a su sociedad y gobierno. Rusia es un potencial aliado de China así como un contrapeso a los Estados Unidos en Asia Central. Importa considerar, asimismo, que ya disuelta la URSS, en 1992, China firmó con Rusia una asociación constructiva; en 1996 proclamaron una “asociación estratégica” y en 2001 firmaron un tratado de amistad y cooperación, lo cual permite hablar de antecedentes institucionales en la asociación sino-soviética. Un elemento esencial de dicha asociación es la oposición compartida a un mundo unipolar encabezado por los Estados Unidos.¹²⁴

Empero, la asociación entre Rusia y China no está libre de problemas debido a múltiples factores, entre ellos el auge económico chino frente a una economía rusa todavía no consolidada; el declive militar de Moscú tras el fin de la Guerra Fría, frente al reciente auge del poder chino; la disminución del comercio y la inversión entre ambos países y su mayor exportación a mercados occidentales, encabezados por el norteamericano, además de las diferencias en población. Frente a este escenario la

¹²⁴ Ver Nye, Joseph Jr., *op. cit.* p. 50.

relación de Rusia con los Estados Unidos se mantiene como clave no sólo en el aspecto económico sino también en el político y militar.

Rusia enfrenta serias dificultades y sin duda no representa el poder disuasivo que tuvo la URSS frente a Estados Unidos durante la Guerra Fría. Hoy Rusia tiene 76% menos territorio, 50% menos población y 33% menos personal militar. Su sistema ideológico no cuenta con el apoyo y la penetración mundial que tuvo en los años 50-70 y hoy se encuentra rezagado en relación con diversos indicadores de la potencia norteamericana. De acuerdo con cifras del Banco Mundial citadas por Nye (2003: 52), para finales del s. XX la economía de los Estados Unidos era 27 veces mayor que la rusa; sus gastos en investigación y desarrollo 60 veces mayores mientras los militares 9 veces. En contraste, el proceso de democratización y descentralización se ha abierto paso y el riesgo de fragmentación étnica se ha reducido, si bien no ha desaparecido del todo pues, entre otras razones, el sistema político sigue siendo frágil, lo mismo que el económico que todavía carece de instituciones robustas que le permitan consolidar una economía de mercado eficiente.

La transición rusa continúa, no libre de contradicciones. El sistema de sanidad pública está desorganizado; la tasa de mortalidad aumentó en los últimos años y la de natalidad descendió. Al respecto, un estudio prospectivo de las Naciones Unidas señala que la población rusa puede disminuir de 145 a 121 millones de personas en los próximos 35 años, de mantenerse las tendencias actuales¹²⁵. Para el Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, Rusia tiene varios escenarios futuros posibles que van del resurgimiento al colapso. Su pertenencia como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, al parecer le seguirá permitiendo contar con cierta influencia y estatus en la política mundial, pese a que enfrenta el poderío norteamericano y de otras potencias emergentes.

En los últimos años, tras el anuncio del gobierno del presidente George W. Bush de instalar un sistema de defensa antimisiles en Polonia y la República Checa, como parte de su estrategia de lucha contra el terrorismo, Rusia reaccionó manifestando que ello representaba una amenaza a su seguridad y decidió lanzar un misil de prueba

¹²⁵ Ver Michel Wines, "For All of Russia, Biological Clock is Running Out", *New York Times*, 28 de diciembre de 2001, A1.

diseñado para evadir cualquier sistema de defensa antimisiles.¹²⁶ Este incidente ocasionó una fuerte tensión entre ambos países, al grado de que algunos analistas hablaron del resurgimiento de una guerra fría. Este y otros hechos forman parte de la disputa por el poder mundial y la inserción en las relaciones internacionales contemporáneas, en virtud de los recursos de poder de cada uno y de la geopolítica en la que se desenvuelven.

Rusia necesita del apoyo norteamericano pero también los Estados Unidos requieren a ese país como aliado en diversos temas mundiales, incluida la guerra contra el terrorismo y la volátil situación en Irán; además de que diversos mercados occidentales y asiáticos dependen del gas y el petróleo rusos, así como de las rutas que atraviesan por ex repúblicas soviéticas que permanecen bajo su influencia, como es el caso de Georgia. Rusia y Estados Unidos tienen un peso considerable en la política internacional y, en particular, en regiones inestables y claves del tablero mundial como Europa del Este, Asia Central, el Medio Oriente y China, por lo que se antoja pensar que más allá de las acciones afirmativas de ambos países, sus diplomacias buscarán la negociación y el acuerdo en el marco de diversos foros como la ONU o el G8¹²⁷. Ejemplo de ello puede ser la propuesta que hizo Vladimir Putin en junio de 2007 respecto a utilizar de forma conjunta con los Estados Unidos el sistema antimisiles que Rusia maneja en una base militar establecida en la república de Azerbaijón. La propuesta fue presentada por Putin a Bush en una reunión al margen de la Cumbre del G8 celebrada en Alemania.¹²⁸ Otro ejemplo es la negociación en curso que existe entre ambos países para reemplazar al START I por un nuevo tratado integral con vigencia

¹²⁶ En mayo de 2007 Rusia lanzó un misil tipo RS-24, que es uno de los cohetes balísticos nucleares más potentes del mundo, desde Plesetsk, en el norte del país, e hizo blanco a 5.500 kilómetros de distancia en la península de Kamchatka.

¹²⁷ Se denomina **G-8** al grupo de los siete países más industrializados del mundo más Rusia. Está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Los orígenes del G-8 datan de 1973 cuando, a petición del Secretario de Tesoro estadounidense, George Shultz, se reunieron los ministros de finanzas de los Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Francia y el Reino Unido. Posteriormente, en la cumbre de 1975 celebrada en Rambouillet, Francia, se produjo la entrada de Italia y dos años más tarde, en 1977, en la cumbre de Puerto Rico se unió Canadá. Tras este ingreso se formó el G-7 que, a partir de 1998 con la integración de Rusia, se volvió G-8. (tomado de la enciclopedia Wikipedia www.es.wikipedia.org/wiki/G-8)

¹²⁸ Al respecto ver la nota publicada en *La Jornada* (AFP, Reuters y DPA) el 8 de junio de 2007 en la sección El Mundo.

de diez años el cual, en la perspectiva rusa, debe contemplar la regulación de escudos antimisiles, además de reducir el número de ojivas y vectores nucleares.

La India es otro país que atrae la atención de la prensa, los académicos y líderes económicos y políticos del mundo. A diferencia de Japón, en los últimos años la economía de la India ha alcanzado índices de entre el 5 y el 6% anuales y su clase media ha crecido notablemente alcanzando varios centenares de millones de personas, muchas de las cuales se han sumado al vertiginoso desarrollo de la industria de la información y las telecomunicaciones. Aunado a ello, la India es una potencia nuclear, tiene un ejército grande con un presupuesto anual de más de 11 mil millones de dólares y tiene alrededor de 1,100 millones de personas.

Por otra parte, como lo plantea Nye, la India tiene una importante influencia mundial debida, entre otros factores, a su prolongada democracia y al liderazgo que ejerce en diversas organizaciones y coaliciones como la de los Países No Alineados (MNOAL) o en el Grupo de los 77. Su industria cultural, encabezada por Bollywood, compite con la norteamericana Hollywood en el mundo. India también forma parte, junto con Japón, Alemania y Brasil, del G4, la coalición de estados que presentó una propuesta para reformar el Consejo de Seguridad y ampliar su membresía permanente a estos países.

Sin embargo, la India sigue teniendo severas contradicciones que la ubican como un país subdesarrollado, con millones de personas en la pobreza, analfabetos y que carecen de los servicios sanitarios elementales. El Banco Mundial calcula que a pesar del veloz crecimiento económico que experimenta ese país, más de 300 millones de indios continuarán sumidos en la pobreza extrema en los próximos años. Asimismo, la India comparte con China la creciente brecha entre zonas desarrolladas y pobres; entre zonas urbanas y rurales, así como un acelerado deterioro ambiental producto del crecimiento industrial.

Desde la Guerra Fría la India ha desarrollado una política exterior muy activa en materia de alianzas. Por ejemplo, empezó a consolidar una serie de proyectos estratégicos con países como Brasil, Sudáfrica, Rusia y China. Estas asociaciones y su potencial económico, político y social permitieron al banco de inversiones *Goldman Sachs* denominar al grupo integrado por Brasil, Rusia, India y China como el "BRIC", acrónimo que apareció en el informe "*Dreaming with BRICs: The Path to 2050*" (2003)

de dicho banco, en el cual se argumenta que el potencial económico de estos países es tal que pueden convertirse en las cuatro economías dominantes del mundo en el 2050¹²⁹

La tesis de dicho banco plantea que en 35 años estos países tendrán más del 40% de la población mundial y un PIB combinado de \$14.951 trillones de dólares, lo que hará que en casi todos los rubros sean las entidades más grandes y poderosas a escala mundial. Sin embargo, el BRIC no constituye formalmente una alianza política como la Unión Europea, ni tampoco un foro de negociación como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA), pero sus miembros han tomado medidas para aumentar su cooperación y mejorar su posición en el sistema internacional.

De acuerdo con Nye (2003) es improbable que la India, sola, se convierta en una amenaza real para los Estados Unidos; al menos en este siglo pues tiene diversas alianzas, incluido el acuerdo en materia nuclear. Sin embargo, el autor reconoce las importantes ventajas que tiene la India y que podrían sumarse a las de la coalición establecida con China y Rusia, si bien difícilmente se convertiría en una alianza anti-estadounidense seria, debido -entre otras razones- a la rivalidad indo-china y a la política exterior que desarrolla Estados Unidos frente a cada uno de estos países.¹³⁰

4. El nuevo paisaje de la seguridad internacional

4.1 La ONU y los desafíos contemporáneos a la seguridad

Para algunos autores como Michael Brown (2003) las coordenadas que definen el nuevo paisaje de la seguridad internacional consisten en los parámetros y las prioridades conforme a las cuales ésta se analiza y define. Así, dependiendo del enfoque o teoría que se utilice, o del autor de que se trate, variará la definición de seguridad internacional y su perfil. Por ejemplo, para los autores realistas y neorrealistas los problemas de seguridad están vinculados con los estados e implican la amenaza y el uso o potencial uso de la fuerza militar. Por ello, para estos estudiosos los

¹²⁹ Los países del **BRIC** (**B**rasil, **R**usia, **I**ndia y **C**hina) tienen en común una enorme población (Rusia y Brasil por encima de los cien millones, China e India por encima de los mil millones), un enorme territorio, gran cantidad de recursos naturales, lo que les proporciona dimensiones estratégicas y, en los últimos años, cifras de crecimiento del PIB y de participación en el comercio mundial muy elevadas.

¹³⁰ En 1993 y 1996 India y China firmaron acuerdos respecto a una solución pacífica de la disputa fronteriza que los llevó a la guerra en 1962. Sin embargo, en 1998 el ministro de defensa indio denominó a China el enemigo potencial número uno de su país, justo antes de las pruebas nucleares que hizo la India en 1998. Sobre esto ver Nye, Joseph (2003) op. cit. p. 55.

asuntos más relevantes de la agenda contemporánea de seguridad son los mismos de siempre y tienen que ver con que los estados garanticen su integridad, compitan por ella en el marco de la confrontación y de una carrera armamentista.

Algunos autores realistas contemporáneos reconocen que existe otro tipo de problemas en el mundo actual, los cuales se suscitan en espacios que rebasan el ámbito inter-estatal; sin embargo, continúan afirmando que el paisaje está dominado por los problemas vinculados con la dimensión militar. Algunos de estos autores reconocen que los problemas de seguridad intra-estatal y transnacional deben ser incorporados a la nueva agenda y que debe otorgarse la atención necesaria a factores étnicos, económicos, políticos, lingüísticos, raciales, religiosos, de clase o casta, en el análisis de la seguridad. En síntesis, los autores reconocen cada vez más la necesidad de trascender el análisis centrado en el Estado y en la cuestión militar al abordar los problemas contemporáneos de seguridad.

Para otros analistas como Jessica Mathews (1997) la profundización del proceso globalizador obliga a recurrir a una concepción más amplia sobre la seguridad que incluya el análisis de los recursos, la estructura política y social, así como las cuestiones ambientales. Al respecto, vale destacar que aquellos estudiosos defensores del enfoque de la “seguridad humana” sostienen que el centro de la atención debe estar puesto en las personas y los grupos humanos, y ya no en los estados, a fin de poder abordar problemas tan diversos como la seguridad económica, alimenticia, de salud, medioambiental y política.

Una de las críticas más frecuentes que se hacen a este enfoque es que sostiene que la seguridad tiene que ver con la protección de las personas frente a las interrupciones de la vida cotidiana, en espacios variados como el hogar, el trabajo o la comunidad. Los críticos del enfoque señalan que al ampliar el análisis a todas estas dimensiones y ámbitos la seguridad humana acaba por confundirse con las políticas públicas. Autores como Barry Buzan y Ole Weaver afirman que, conforme a dicho concepto, un asunto de política pública se “securitiza” o adquiere una dimensión de seguridad cuando es necesario implementar medidas de emergencia para hacerle frente. De ahí que esta postura plantee el riesgo de confundir la frontera entre políticas públicas y asuntos de seguridad.

Lo cierto es que el paisaje de la seguridad en el siglo XXI se ha transformado y es necesario adecuar su estudio y reflexión tanto en el ámbito académico como en el de gobierno. Para ello parece necesario ampliar la agenda de la seguridad, incorporar nuevos aspectos y dimensiones inéditas que son reflejo de la transformación de la política mundial, así como de la emergencia de nuevos actores y factores que tienen consecuencias sensibles para la seguridad. En opinión de Brown (2003) el centro del análisis contemporáneo sobre la seguridad radica en el estudio, prevención y solución de los conflictos violentos, cuyos orígenes se encuentran en un amplio rango de factores militares y no militares, de carácter histórico, social, económico, político, cultural, demográfico, étnico, religioso, medioambiental e incluso tecnológico.

Otra dimensión que Brown plantea como indispensable en el análisis contemporáneo de la seguridad es la del “control de los conflictos”, el cual incluye los esfuerzos institucionales, los arreglos y acuerdos *ad hoc* que se implementan para prevenir, manejar, des-escalar y resolver dichas situaciones. Para ello se requiere una estructura analítica y práctica que debe distinguir entre las causas militares y no militares de los problemas de seguridad y las arenas inter-estatal, intra-estatal y transnacional de los mismos. Los cambios en el paisaje de la seguridad internacional plantean también la necesidad de modificar las fórmulas y mecanismos tradicionales de conceptualizar y atender los problemas y conflictos. En este sentido, resulta indispensable incorporar una visión integral que reconozca las nuevas dimensiones, rostros, espacios y carácter que han cobrado las amenazas a la seguridad en el siglo XXI. Asimismo, parece necesario que los países reconozcan su incapacidad de hacerles frente y resolverlas de manera individual y unilateral y que, dada su naturaleza multidimensional y transnacional, promuevan una atención multilateral, integral y coordinada. Una visión preventiva también resulta indispensable para evitar el estallido de conflictos y crisis.

Respecto a la necesidad de fortalecer el multilateralismo, Brown (2003) afirma que a éste no se puede recurrir en forma aleatoria y sólo conforme a conveniencia (*multilatéralisme à la carte*). Los estados y, principalmente los Estados Unidos, deben involucrarse de tiempo completo en este arreglo y en sus patrones de colaboración para hacer efectivo el logro de resultados en la prevención y solución de conflictos y

amenazas a la seguridad. El multilateralismo es una avenida de dos vías en la que hay que dar para recibir y en la que a veces se gana más de lo que se pierde y viceversa.

El fundamento institucional más sólido con el que cuenta la comunidad internacional hoy en día es el encarnado por las Naciones Unidas, el organismo internacional encargado de mantener la paz y la seguridad y en el que casi la totalidad de los países del mundo están representados, de una forma u otra, lo cual facilita la acción coordinada. Brown y otros estudiosos coinciden en que fortalecer, reformar y adecuar a las Naciones Unidas al nuevo siglo está en el beneficio de los Estados Unidos y de otras potencias mundiales por las razones antes expuestas.

4.2 Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs)

El concepto de “mantenimiento de la paz” no se menciona específicamente como tal en ninguna parte de la Carta de la ONU; evolucionó como una solución pragmática en los primeros años de la Organización cuando se hizo aparente que algunas de las disposiciones de la Carta, relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no podían ser implementadas como se había previsto¹³¹. En opinión de Jane Boulden (2007), el mantenimiento de la paz desarrollado por la ONU empezó en 1956 como respuesta a la crisis suscitada por un conflicto entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la región del Medio Oriente. Fue en este año cuando -por iniciativa del Ministro de exteriores canadiense, Lester Pearson y del Secretario General, Dag Hammarskjöld- se concibió la idea de crear una fuerza militar multilateral que actuara como amortiguador entre las diversas partes en conflicto. Dicha misión de paz se basó en tres principios: integración con miembros de países sin intereses políticos en la contienda; tropas ligeramente armadas que actuarían sólo en defensa propia y despliegue de la misión sólo con el consentimiento de las partes.

Dicha fuerza de “amortiguación” fue una creación *ad hoc* pues no existía en la Carta disposición para regular este tipo de operaciones. La experiencia se tradujo en una iniciativa duradera para la ONU, incluido el periodo de la Guerra Fría, durante el

¹³¹ La primera operación, el Organismo de la ONU para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), fue establecida in 1948 para supervisar la tregua requerida por el Consejo de Seguridad en Palestina.

cual se desplegaron alrededor de 16 operaciones de mantenimiento de la paz y se logró el cese al fuego con base en un modelo de contención.

En opinión de estudiosos como Alonso Gómez-Robledo (2002), desde la creación de la ONU en 1945 se hizo evidente que la construcción de la paz (*peace building*) demandaba tanto esfuerzo como su preservación (*peace keeping*) y que la Organización podía hacer mucho más en este terreno, ya que sin lugar a dudas la Carta de San Francisco había sido concebida -primordialmente- como un instrumento de preservación de la paz y la seguridad internacionales. Efectivamente, el sistema de seguridad colectivo que consagró la Carta de la ONU quedó incompleto desde un principio, entre otras razones porque la aplicación del instrumento militar nunca se concretó, en especial por la falta de acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Asimismo, los "Convenios Especiales" del artículo 43 de la Carta, por medio de los cuales los miembros de la Organización se comprometerían a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales, nunca fueron celebrados todo lo cual complicó el esquema de seguridad colectiva originario. En opinión de Gómez-Robledo es precisamente en virtud de no haber celebrado los "Convenios Militares Especiales" que ha fracasado el sistema de seguridad colectiva y no por el uso del veto que más bien fue una consecuencia de lo anterior¹³².

Tras el final de la Guerra Fría y de la mano del optimismo generado en los primeros años de la década de los noventa, sobre todo respecto al papel que jugaría la ONU en los asuntos mundiales de paz y seguridad, el mundo atestiguó la multiplicación de operaciones de paz. Así, por ejemplo, entre 1989 y 1992 se autorizaron nueve operaciones, lo que equivale a más de la mitad de total desplegado en los 44 años previos. Esta participación de la ONU en los asuntos mundiales a través de las OMPs le permitió involucrarse en una amplia gama de actividades tales como la vigilancia de elecciones, el respeto a los derechos humanos o la capacitación de policías locales, todo lo cual la insertó en una nueva fase de acción mundial. Esta expansión de

¹³² Ver el artículo de Alonso Gómez Robledo Consideraciones en torno a las operaciones para el mantenimiento de la paz” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XX XV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 94-114, en el portal electrónico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/

actividades de la ONU contribuyó a que algunos académicos empezaran a hablar de operaciones de “segunda generación” (Boulden: 2007).

Un segundo giro importante en la naturaleza de las operaciones de paz se dio cuando además de ser multinacionales agregaron el componente de participación en conflictos intra-estatales, mucho más visibles tras el final de la Guerra Fría. La década de los noventa y el éxito de la intervención de una fuerza multinacional aprobada por el Consejo de Seguridad frente a la invasión de Iraq a Kuwait en 1991 impulsó el debate sobre este recurso de la Organización, lo cual contribuyó a la solicitud que le hizo dicho órgano al Secretario General de preparar un informe sobre las maneras en las que las Naciones Unidas debían cumplir con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacionales ante los nuevos desafíos de la humanidad. El resultado fue el informe *Agenda por la Paz* que trazó una serie de acciones enmarcadas en cuatro rubros: diplomacia preventiva, construcción de la paz, mantenimiento de la paz y construcción de la paz pos-conflicto, mismas que se analizan en este trabajo.

Como señala Boulden (2007), el giro que dio el Consejo de Seguridad al abordar los conflictos internos y responder de manera multidimensional impulsó una visión ampliada de la paz y la seguridad internacionales. Esto se vio apuntalado por las disposiciones del Artículo 39 de la Carta que confiere al Consejo la responsabilidad y capacidad de determinar la existencia de amenazas a la paz y el quebrantamiento de la misma o actos de agresión, y de hacer recomendaciones sobre las medidas a emprender para hacerles frente. La creciente flexibilidad en la interpretación de este mandato permitió incluir crecientemente la cuestión humanitaria, la democracia y demás aspectos vinculados con la paz y la seguridad, en una perspectiva integral. Ejemplo de ello es la vinculación que hizo el CS en 1992 de la entrega de ayuda humanitaria a la paz y la seguridad internacionales, con motivo del conflicto en Bosnia-Herzegovina; cuestión que fue seguida por las declaraciones del Consejo respecto a la situación en Somalia a finales de ese año (al respecto ver la resolución 794 del CS).

En lo que toca al involucramiento del Consejo respecto a la cuestión de la democracia, destaca la autorización que hizo en 1994 de una operación para restaurar el gobierno democráticamente electo en Haití. Ante esta crisis el Consejo subrayó el “carácter único” de la situación y la necesidad de una respuesta excepcional.

Por otra parte, importa mencionar que -por lo general- las operaciones de mantenimiento de la paz son establecidas por el Consejo de Seguridad y los aspectos financieros de dicha tarea son considerados por la Asamblea General. En lo que toca a su definición, las operaciones de mantenimiento de la paz son mecanismos de preservación de la paz; no coercitivos y llevados a cabo por las Naciones Unidas sobre una base consensual. Para configurarlas se requiere la presencia física sobre el terreno. En principio, aunque hay muchas modalidades y excepciones, las operaciones de paz suponen el consentimiento de los estados interesados y no pueden recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa. Es decir, deben mantenerse como un elemento neutral, tanto político como jurídico.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU hacen referencia a tres actividades principales:

- a) La prevención de conflictos y la edificación de la paz.
- b) El mantenimiento de la paz.
- c) La construcción de la paz.

De acuerdo con la definición de Gómez Robledo, las actividades calificadas como **peacemaking** se refieren a conflictos que ya están en curso y en los cuales se trata de poner un fin mediante la utilización de las herramientas de la diplomacia y la mediación. Los llamados “*peacemakers*” pueden ser enviados por los gobiernos, por grupos de estados, por organizaciones regionales o por la propia ONU. También pueden estar integrados por grupos no-gubernamentales o *ex officio*.

Las actividades calificadas como **peacekeeping** han evolucionado rápidamente en la década de los 90, partiendo del modelo tradicional y militar de observadores de cese al fuego y fuerzas de separación al término de conflictos bélicos interestatales, hasta llegar a incorporar un complejo modelo de elementos civiles y militares que trabajan conjuntamente para la construcción de la paz al final de las guerras civiles.

Las actividades calificadas con el término más reciente de **peacebuilding** hacen referencia a aquellas acciones llevadas a cabo al margen del conflicto en sí mismo, para lograr los fundamentos de la paz y proveer las herramientas necesarias para la construcción de dichas bases. Así, el *peacebuilding* incluye la reintegración de antiguos combatientes a la sociedad civil; el fortalecimiento del Derecho a través de acciones

como la reestructuración del sistema judicial o penal; el mejoramiento del respeto a los derechos humanos a través del monitoreo, la educación e investigación de hechos pasados y de posibles abusos; la provisión de asistencia técnica para el desarrollo democrático y la resolución de conflictos a través de técnicas de reconciliación nacional.

Existe un consenso mayoritario en la comunidad internacional respecto al despliegue de operaciones de paz; a la necesidad de contar con el consentimiento previo de las partes en un conflicto; la imparcialidad y el no-uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa. Sin embargo, la práctica internacional demuestra que en el contexto contemporáneo que tiene que ver con conflictos intra-estatales y/o transnacionales, el consentimiento puede ser manipulado en formas muy diversas por las partes locales involucradas. Así, una parte puede otorgar su consentimiento a la presencia de un cuerpo de Naciones Unidas pero sólo con objeto de ganar tiempo para reestructurar sus "fuerzas combatientes" y retirar el consentimiento otorgado cuando las "operaciones de mantenimiento de la paz" no sirvan ya a sus propios intereses. Igualmente, una parte puede buscar limitar la libertad de movimiento de una operación de la ONU o adoptar una política persistente de incumplimiento frente a las estipulaciones de un acuerdo internacional relativo al conflicto¹³³. Estas son sólo algunas de las dimensiones conflictivas y polémicas de las operaciones de paz.

En la actualidad, las OMPs desarrollan tareas que van desde la reconstrucción de un Estado y sus instituciones, así como diversas medidas encaminadas a lograr la reconciliación nacional y la estabilidad política y económica, a través de la prestación de distinto tipo de apoyo como la asistencia electoral o la capacitación de cuadros civiles. Al respecto Cristina Rosas (2005) afirma que hoy en día el personal civil y policial es tan importante como el militar y que la atención de la comunidad internacional respecto a este tema es creciente. De ahí que la participación y el mayor involucramiento de países como México en estos asuntos vinculados con la paz y la seguridad deba debatirse considerando los desafíos que plantea, los riesgos que implica, así como la urgente necesidad de asumir una mayor responsabilidad en dichas tareas de la ONU; sobre todo si se busca algún tipo de membresía en el Consejo de Seguridad.

¹³³ Ver Alonso Gómez-Robledo, op. cit.

Capítulo IV. ¿Hacia una reforma del esquema institucional de la seguridad mundial?

Pensar en la transformación del esquema institucional de la seguridad mundial implica considerar aspectos relevantes del cambio ocurrido en el sistema internacional en los últimos años, entre los que destacan situaciones como la ausencia de la llamada “racionalidad estratégica” que impuso -en su momento- la disuasión nuclear; la desaparición de la bipolaridad, tras el derrumbe del bloque soviético; el “descongelamiento” de conflictos étnicos, nacionalistas, religiosos y de grupos minoritarios, todo lo cual ha puesto en peligro al mecanismo de seguridad colectiva, caracterizado desde su origen por carencias estructurales, por la multiplicación de operaciones de mantenimiento de la paz en respuesta a conflictos inter e intra-estatales y a crisis humanitarias por hambre, violencia o persecución. Estos fenómenos han incidido en un cambio en el perfil de los conflictos, en las precepciones sobre lo que representa una amenaza a la seguridad nacional, regional y mundial, así como en la militarización de la “acción humanitaria” bajo la autoridad de las Naciones Unidas.

Igualmente, resulta indispensable para entender estas transformaciones en el esquema de la seguridad internacional analizar el proceso de reforma de la ONU, en tanto desde 1945 dicho órgano multilateral ha encabezado el mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales.

En la última década la comunidad internacional ha desplegado esfuerzos para actualizar, democratizar y hacer eficiente al Consejo de Seguridad de la ONU, en el marco de las discusiones sobre los cambios en el esquema tradicional de la seguridad colectiva, así como en función de los cambios en el equilibrio del poder mundial registrados en los últimos 60 años. Es de este modo como han surgido múltiples iniciativas para discutir, actualizar y acordar la manera en la que debe ser vista la seguridad en el mundo contemporáneo y las formas en las que deben implementarse los mecanismos para alcanzarla. Entre dichos esfuerzos destaca la labor del *Panel de Expertos de las Naciones Unidas sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio* cuyo informe publicado en diciembre de 2004 constituye una referencia central para la comunidad internacional en materia de los cambios suscitados en el mundo y las alternativas para encararlos.

Por su parte, los estados miembros de Naciones Unidas han integrado comisiones y paneles dedicados a repensar los cambios mundiales y la manera en la que deben procesarlos para garantizar la seguridad y prevenir los conflictos y las causas subyacentes de los mismos. Las visiones resultantes de estos esfuerzos son variadas pero todas contribuyen a sentar las bases de la discusión contemporánea en la materia, incluyendo aspectos tan polémicos como “la responsabilidad de proteger” el cual ha ido ganando adeptos decididamente desde los años 90.

Considerando los cambios y las complejidades que se asocian hoy con la seguridad de las personas, de las regiones, los estados y el planeta en su conjunto, parece lógico entender la relevancia de la reforma de la ONU y de hacer de este organismo uno más eficiente para hacer frente de manera colegiada a los retos de la humanidad. De ahí que cobra importancia analizar el proceso de reforma y actualización por el que atraviesa hoy.

1. Una mirada sobre el papel de la ONU en el nuevo siglo: logros y desafíos.

El Secretario General Kofi Annan señaló en diversas ocasiones durante su mandato al frente de la ONU que el ritmo del mundo globalizado tiene al cambio como constante y que uno de los rasgos que caracterizan la relación de la Organización con los estados miembros es la creciente exigencia de éstos respecto al cumplimiento de las tareas asignadas a los órganos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. En ese sentido, importa destacar que, tan sólo en los últimos nueve años, el número de civiles y soldados enviados a las misiones de paz de la ONU aumentó de 20,000 a 80,000 y en el mismo período los recursos financieros gestionados por la Secretaría General se duplicaron hasta alcanzar un total de 18,000 millones de dólares; lo mismo que el número de operaciones humanitarias desplegadas por la organización.¹³⁴

Aunado a ello, la ONU ha tenido que adaptarse a la evolución que el mundo ha experimentado, dentro de la que destaca la *complejización* de las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad, las cuales han puesto a prueba y bajo un duro

¹³⁴ texto extraído de la página electrónica de la ONU (www.un.org) en el vínculo “Renovación de la ONU”

escrutinio, a los miembros, así como las capacidades y vigencia de la institución multilateral. Esto representa un enorme reto. Por ello las Naciones Unidas enfrentan la imperiosa necesidad de cambiar, adecuarse y volverse más eficientes y efectivas. Dicha transformación implica, entre otras cosas, un proceso de cambio institucional el cual no está libre de obstáculos y dificultades característicos del mundo contemporáneo, entre los que destaca el incremento de conflictos relacionados con el racismo, la discriminación y la xenofobia en países desarrollados; las dificultades de algunas misiones de paz para lograr integrar contingentes militares provenientes de los países miembros; la falta de voluntad política de los estados para cumplir con los acuerdos y tratados internacionales acordados o firmados; o el incumplimiento del pago de las cuotas de los miembros de la Organización.

Al respecto importa destacar que los informes “Un concepto más amplio de la libertad” de 2005 e “Invertir en las Naciones Unidas: en pro de una Organización más fuerte en todo el mundo” de 2006¹³⁵ plantean cuestiones claves para lograr la reforma de la Organización y se concentran en la gestión, la eficiencia y la rendición de cuentas. El proceso de transformación está en curso y depende de la voluntad de sus miembros, así como de los incentivos que éstos y la propia Organización logren generar en torno a consensos, a fin de avanzar en beneficio de la mayoría, aun cuando cada Estado tenga que ceder en algún aspecto en aras de ganar.

1.1 La reforma y sus antecedentes

El proceso de reforma de las Naciones Unidas se inicia, de manera intensa y decidida, a principios de la década de los 90 cuando el entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, lanza una serie de iniciativas con miras a preservar el equilibrio entre los órganos y a lograr los propósitos básicos de la Carta de San Francisco, tales como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la promoción del desarrollo económico y social, el desarme y el respeto a los derechos humanos. El Secretario buscó simplificar las actividades de la ONU definiendo claramente las funciones de cada oficina o agencia dentro del sistema. Uno de los argumentos

135 A/60/692 Informe del Secretario General 7 de marzo de 2006

centrales sobre los que descansó la propuesta de reforma de 1992 fue que las nuevas responsabilidades de la humanidad y de la Organización exigían una modernización completa de la institución. De ahí que en enero de 1992, al concluir la primera reunión celebrada por el Consejo de Seguridad a nivel jefes de Estado y de gobierno, se invitara al Secretario General Boutros-Ghali a preparar un conjunto de recomendaciones sobre las medidas necesarias para fortalecer y hacer más eficientes al sistema de las Naciones Unidas —dentro del marco de la Carta—, sobre todo en materia de diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz. Al respecto, los Estados miembros hicieron declaraciones en el sentido de que se abría una oportunidad propicia para alcanzar los objetivos de la Organización “dentro de un concepto más amplio de la libertad”.¹³⁶

En junio de 1992 el Secretario General presentó el documento titulado ***Un Programa de Paz*** y agregó a su análisis el concepto de “consolidación de la paz después de los conflictos”. El señor Boutros-Ghali reconoció que la nueva relación entre los Estados del Este y del Oeste, tras el fin de la Guerra Fría, brindaba posibilidades en materia de paz, pero subrayó la creciente brecha entre los Estados del Norte y del Sur. La piedra angular de la propuesta de Ghali fue el Estado y el respeto a su soberanía e integridad. A dicho Secretario General se debe también el énfasis que ha puesto la Organización en la llamada “diplomacia preventiva”, así como la estrecha vinculación de ésta con el establecimiento y el mantenimiento de la paz. El tema del desarrollo no estuvo ausente en los esfuerzos de reforma y fortalecimiento de la Organización emprendidos por Boutros-Ghali. En este sentido, la pieza fundamental de su gestión es el Informe “**Un Programa de Desarrollo**”, el cual fue presentado en mayo de 1994. Resulta relevante destacar que el texto del informe concibe al desarrollo como un proceso cualitativamente distinto del simple crecimiento económico y lo entrelaza indivisiblemente con la paz, el cuidado del medio ambiente, la democracia y el respeto a los derechos humanos. Es así como el Informe enfatiza la necesidad de que impere la democracia dentro de las naciones, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la estabilidad social.

¹³⁶ Ver el texto del Informe de Boutros Boutros-Ghali *Un Programa de Paz* del 17 de junio de 1992.

En enero de 1997 Kofi Annan sustituyó a Boutros-Ghali e inició su primer mandato como Secretario General. El advenimiento del nuevo milenio abrió al Secretario Annan y a la comunidad internacional la oportunidad de revisar los progresos efectuados por las Naciones Unidas así como de replantear la dirección a seguir en las próximas décadas. Por ello en julio de ese año Annan presentó el documento "**Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma**" (A/51/950) el cual retoma y plantea, de forma concreta, gran parte de las iniciativas que habían sido propuestas por Boutros-Ghali. En dicho documento Annan propuso convocar en el año 2000 una Asamblea General del Milenio¹³⁷. La propuesta señalaba la importancia de alentar la participación de los jefes de Estado y de Gobierno en las sesiones a fin de articular las perspectivas sobre los problemas contemporáneos e iniciar un proceso para el examen de la función de las Naciones Unidas en el nuevo milenio. Conforme a la propuesta de Annan a este conjunto de sesiones de alto nivel se le denominaría "Cumbre del Milenio". El 17 de diciembre de 1998 la Asamblea General mediante su resolución A/RES/53/202 decidió aceptar la propuesta del Secretario General y designó al 55º periodo de sesiones como el de la Asamblea dedicada al Milenio y acordó celebrar una Cumbre del Milenio en el año 2000.

El documento de Annan planteó también la reforma de diversos sectores, especialmente los administrativos y organizacionales, así como el establecimiento de una nueva estructura de dirección y gestión para fortalecer la capacidad del Secretario para desempeñar su labor y garantizar el tipo de rendición de cuentas. También propuso lograr la solvencia financiera mediante la creación de un "Fondo Rotatorio de Crédito" financiado por contribuciones voluntarias; la modificación de los principios de gestión y eficiencia, a través de la eliminando de puestos y la reducción de los gastos administrativos; la promoción del desarrollo sostenido y sostenible como prioridad central de las Naciones Unidas; el aumento de la capacidad de la ONU para desplegar con mayor rapidez y efectividad operaciones de mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de su capacidad en la consolidación de la paz después de los conflictos, así como la maximización del combate al crimen organizado, el tráfico de drogas y el terrorismo. Destacan también como prioridades de la agenda de reforma propuesta por

¹³⁷ Ver el documento A/51/950 "*Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*", Informe del Secretario General, 14 de julio de 1997, párrafo 91.

Annan: la revitalización de la Asamblea General mediante el adelgazamiento de su agenda, el mejoramiento de la respuesta humanitaria y la participación directa de las organizaciones no gubernamentales. Otras propuestas hechas en el documento de 1997 por el Secretario encaminadas a aumentar la eficacia de la Asamblea General se refieren a la mayor concentración de los debates legislativos, con el fin de examinar de forma concisa un número limitado de esferas de particular interés; y la simplificación del programa de la Asamblea General, concentrando la atención en los temas de mayor prioridad y la eliminación de los temas que han perdido importancia o validez, con el objetivo del que la Asamblea concluya sus deliberaciones con más rapidez.

En abril de 2000 Kofi Annan presentó el informe ***Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*** e instó a los estados Miembros a que se comprometieran a llevar a cabo un plan de acción para acabar con la pobreza y la desigualdad, mejorar la educación, reducir el VIH/SIDA, salvaguardar el medio ambiente y proteger a los pueblos de los conflictos y la violencia. El Informe sentó las bases de la “Declaración del Milenio”, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000. Ese mismo mes mediante su resolución 55/2 la Asamblea General aprobó dicha declaración la cual incluye una serie de valores y principios comunes entre los que destacan: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. Asimismo, incluye apartados sobre la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza, la protección del entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno, la protección de las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África; el fortalecimiento de las Naciones Unidas, y en torno a ellos, los Estados asumen compromisos concretos.

Las reformas emprendidas por la organización están comprendidas en cuatro rubros fundamentales: **1)** paz y seguridad, **2)** asuntos económicos y sociales, **3)** actividades de desarrollo y **4)** asuntos humanitarios. El documento A/53/676 contempla estos apartados de reformas y evalúa el estado de su aplicación. Entre ellas destacan:

- La creación del cargo de Vicesecretario General en 1998, con el fin de que supervise el esfuerzo de reforma de la ONU.

- La creación de un Departamento de Asuntos Políticos que absorbió el trabajo de seis oficinas y departamentos
- El establecimiento de un nuevo Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- La formación de un nuevo Departamento de Desarrollo Económico y Social y de un Departamento de Asuntos Humanitarios
- El establecimiento de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
- La intensificación de la rendición de cuentas y la reorganización de los diversos sectores.
- El aprovechamiento de los adelantos tecnológicos para disminuir el papeleo y difundir información.
- La creación del cargo de Alto Comisionado de Derechos Humanos para coordinar los programas de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y promover su respeto universal, por medio de la fusión del Centro de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos.

1.2 La reforma en materia de paz y seguridad

En opinión de muchos estudiosos los conflictos armados, no sólo entre naciones sino entre facciones opuestas dentro del mismo Estado, son en la actualidad una de las amenazas más graves a la paz y la seguridad internacionales. Aunque se trata de situaciones de violencia interna éstas a menudo trascienden las fronteras nacionales y ponen en peligro la seguridad de otros Estados y provocan complejas emergencias de índole humanitaria.

En 1996 se detectaron 19 situaciones de violencia interna en el mundo en las que más de mil personas habían resultado muertas. Esos conflictos, denominados por la ONU como "conflictos de gran intensidad" han provocado en conjunto entre 6.5 y 8.5 millones de muertos. La cantidad de muertos da una idea relativa del sufrimiento, desplazamiento y devastación enormes que causan los conflictos. De acuerdo con las Naciones Unidas, entre las principales causas de los conflictos destacan: la negación de los derechos fundamentales de los individuos como el empleo, la vivienda, los alimentos

y el respeto de las costumbres y cultura, así como la discriminación en gran escala y la exclusión de los procesos de toma de decisiones de la sociedad.

En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, la comunidad internacional afirmó el vínculo crucial que existe entre la paz, la seguridad internacional, el estado de derecho y los derechos humanos; y colocó a todos esos elementos en el contexto más amplio de la democratización y el desarrollo. Como resultado de la Conferencia las Naciones Unidas han intensificado sus esfuerzos para prevenir conflictos o ponerles fin, así como en fortalecer las instituciones democráticas y el logro del respeto universal de los derechos humanos. Asimismo, las Naciones Unidas están incrementando su capacidad de alerta temprana y de respuesta a los conflictos.¹³⁸

a) La acción preventiva y el establecimiento de la paz

Desde principios de la década de los 90 el Secretario General Boutros-Ghali abordó la cuestión de la capacidad de la Organización en materia de diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz. En su Informe *Un Programa de Paz* de 2002 destacó la vinculación que existe entre dichos aspectos y al respecto propuso ciertas medidas tales como:

- Determinar, en sus inicios las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;
- Preservar la paz mediante actividades de mantenimiento de la paz y ayudar a aplicar los acuerdos alcanzados;
- Ayudar a consolidar paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los

¹³⁸ Información obtenida de la página electrónica de la Corte Penal Internacional de las Naciones Unidas www.un.org/spanish/hr/HRtoday/

conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra;

- Tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

Los Estados conceden cada vez mayor importancia a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz y, en general, los consideran los medios más económicos para prevenir las controversias, impedir que las que ya existen se conviertan en conflictos, así como controlar y resolver los existentes. Desde 1992 la Secretaría General ha mantenido los esfuerzos y emprendido nuevas acciones en este terreno, a través de sus representantes y enviados especiales, y participa en la aplicación de estos mandatos políticos en varios países.

- **La diplomacia preventiva** es objeto de apoyo por parte de los estados Miembros como medio de prevenir el sufrimiento humano y como alternativa a costosas operaciones político-militares para solucionar conflictos que ya han estallado. Aunque la diplomacia ha demostrado ser un buen medio para prevenir conflictos, la experiencia de las Naciones Unidas en los últimos años indica que diversas medidas pueden ejercer un efecto preventivo beneficioso: despliegue preventivo; desarme preventivo; acción humanitaria preventiva; y actividades preventivas para la consolidación de la paz, que con el consentimiento del gobierno o gobiernos afectados, pueden dar lugar a una amplia variedad de acciones en esferas relacionadas con la buena gobernabilidad, los derechos humanos y el desarrollo económico y social. Por tal motivo, el Secretario General decidió que la actividad conocida como "diplomacia preventiva" se denomine: "acción preventiva".
- **El establecimiento de la paz** hace referencia al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto de que cesen sus hostilidades y negocien un arreglo pacífico de sus controversias. Como ocurre con la acción preventiva, las Naciones Unidas solamente pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden.

- **La consolidación de la paz** se refiere a las actividades dirigidas a las naciones para ayudarlas a cultivar la paz después de un conflicto. La responsabilidad principal de la acción preventiva y del establecimiento de la paz recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de la ONU, el cual es dirigido por el Secretario General Adjunto.

Asimismo, en materia de paz y seguridad internacional son de gran importancia las iniciativas de reforma planteadas por el Secretario Annan pues subrayan el empleo conveniente y eficaz de la diplomacia para mitigar las tensiones antes de que produzcan conflictos y, en su caso, actuar con rapidez para contenerlos y resolver sus causas. Para ello, el Secretario General planteó la necesidad de crear una “alerta temprana” basada en la recopilación de información y en misiones investigadoras. Annan ha enfatizado también la obligación de procurar que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos y que, sólo en los casos en que los mecanismos pacíficos fallen, se empleen las medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta, conforme a la decisión del Consejo de Seguridad. Sin embargo, uno de los problemas centrales a los que se enfrenta la reforma en esta materia tiene que ver con el aumento de demanda de operaciones de paz, las cuales incluyen oficiales políticos civiles, observadores de derechos humanos, especialistas en refugiados y agentes de policía, entre otros.

La complejidad de la materia es tal que se plantean varios problemas. Así, por ejemplo, la consolidación de la paz después de los conflictos abarca actividades como el desarme de las partes y el restablecimiento del orden; la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de adiestramiento del personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

b) El Panel de Expertos sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio

Como parte de la reforma en materia de paz y seguridad, el 23 de septiembre de 2003 Kofi Anna anunció la creación del *Panel de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*, el cual fue conformado por 15 personalidades internacionales encabezadas por el Primer Ministro de Tailandia, Annan Panyarachun; su tarea consistió en hacer una valoración de los nuevos retos y desafíos de la humanidad, así como recomendar cambios requeridos por la Organización, conforme a una efectiva acción colectiva. El 2 de diciembre de 2004 el Panel entregó el informe titulado: ***Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos***, el cual presenta una nueva visión de la seguridad colectiva que abarca todas las principales amenazas a la paz y seguridad internacionales presentes en el mundo, e incluye 101 recomendaciones. El 21 de marzo de 2005, Annan presentó sus observaciones al informe del Panel e hizo alguna propuestas para que fueran tomadas en cuenta durante el 60º periodo de sesiones de la Asamblea General.

Los cambios recomendados por el Panel de Expertos abarcan algunas de las cuestiones más controvertidas del ámbito mundial, tales como el uso de la fuerza, y algunas de las más complejas, incluidos los esfuerzos para combatir la pobreza y las enfermedades. El informe sostiene que en el mundo actual la amenaza contra ciertas personas o naciones representa una amenaza para todos, por ello los países deben trabajar de consuno para mantener la seguridad. Si bien el grupo subraya la necesidad de fomentar la seguridad colectiva, también señala que los Estados soberanos "siguen estando en la vanguardia de la respuesta a las amenazas actuales" pese a que muchos de ellos necesitan crear una mejor capacidad para ejercer su soberanía de una manera responsable. Al establecer el grupo de expertos, el Secretario General advirtió que las Naciones Unidas habían llegado a una encrucijada en el camino: podían ponerse a la altura de las circunstancias y conjurar las nuevas amenazas, o correr el riesgo de ir desapareciendo en vista de la discordia cada vez mayor entre los Estados y su actuación unilateral. De ahí que el Panel afirme que las Naciones Unidas "han encarado las principales amenazas a la paz y la seguridad con una eficacia muy superior a la que se les reconoce pero que, pese a ello, se necesitan grandes cambios para que puedan garantizar la seguridad colectiva de todos en el siglo XXI.

Entre los cambios más significativos recomendados por el Panel se encuentra la ampliación del Consejo de Seguridad de 15 a 24 miembros. El grupo sugirió dos modelos: uno con seis nuevos miembros permanentes sin derecho a veto y otro con nuevos asientos por períodos renovables de cuatro años y distribuidos de manera regional. Además, el informe del panel recomienda cambios en la Asamblea General, en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y en la Comisión de Derechos Humanos, así como en la relación de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales. Asimismo, propone reforzar la función del Secretario General en cuanto a la paz y la seguridad. Para que éste actúe con mayor eficacia, debe tener mayor flexibilidad en su administración de la Secretaría y al mismo tiempo es importante que rinda cuentas de esa administración. También se recomienda la creación de un puesto adicional de Vicesecretario General que se encargaría de la paz y la seguridad y que prepararía informes de alerta temprana y posibles estrategias.

El informe del Panel de Expertos también enuncia recomendaciones detalladas para fortalecer del régimen de no-proliferación nuclear y plantea medidas adicionales para prevenir la propagación de las armas biológicas y químicas. Define los elementos principales de una estrategia global contra el terrorismo, que deberá ser encabezada por el Secretario General de la ONU. El grupo advirtió sobre la carencia de una definición clara sobre terrorismo, lo cual en su opinión ha impedido que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y proclamen inequívocamente que el terrorismo jamás es una táctica aceptable.

2. La reforma en perspectiva: el progreso de algunas propuestas

Un balance de la labor de la organización en sus 60 años de existencia arroja un panorama de contrastes en el que destaca la necesidad de transformarla y adecuarla al mundo y a los desafíos contemporáneos. Este reto lo ha asumido la Secretaría General abiertamente desde 1992, año en el que se hizo evidente que la geopolítica mundial y la realidad internacional habían cambiado y que era indispensable adecuar a la organización a los nuevos tiempos. Desde entonces la ONU se ha visto inmersa en un

complejo ejercicio que busca la reforma, el fortalecimiento y la adecuación de la institución a los cambios y desafíos que enfrenta la humanidad. Los problemas para alcanzar estas metas son muchos, así como indispensables y deseables los objetivos que se persiguen. Entre ellos destaca la democratización de la organización; la modernización y adecuación de sus métodos de trabajo y sus procesos de toma de decisiones, a fin de garantizar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus variados mandatos; la reestructuración financiera y de la estructura institucional, así como del sistema de seguridad colectiva encarnado en el Consejo de Seguridad, etc.

En términos generales, la reforma de la ONU puede dividirse en dos apartados fundamentales:

- **Estructurales:** democratización y renovación de su mandato político. Reforma y fortalecimiento de su estructura.
- **Operativos:** Existe la necesidad de rediseñar los mandatos y acciones del sistema de Naciones Unidas, así como rediseñar y fortalecer los mecanismos para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y sus vertientes económicas, militares, logísticas y coercitivas.

Asimismo, la reforma se ha colocado como uno de los temas prioritarios en las deliberaciones actuales de la organización y como un reto del que depende tanto su futuro y su vigencia, como la del multilateralismo.

Uno de los objetivos principales de la Cumbre de Alto Nivel de la ONU celebrada en septiembre de 2005 en Nueva York fue que los Jefes de Estado y de Gobierno revisaran los progresos alcanzados respecto a las Metas de Desarrollo del Milenio y evaluaran un paquete de reformas propuesto por el Secretario General a través de su Informe: "Un concepto más amplio de la libertad: seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos" (A/59/2005). Al año de haberse celebrado la Cumbre Mundial se hicieron algunas evaluaciones sobre los progresos de la reforma de la ONU, entre los que es posible identificar avances dentro de rubros como el manejo de recursos humanos y financieros, la administración y transparencia, la conducta ética, los derechos humanos, el terrorismo, el mantenimiento y consolidación de la paz, la modernización y el fortalecimiento de la democracia.

2.1 La Comisión para la Consolidación de la Paz

Entre los esfuerzos de reforma en curso destaca la creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz, cuya resolución (60/180) fue aprobada por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2005, en el marco del 60 periodo ordinario de sesiones y luego de varios meses de consultas entre los Estados. Entre los objetivos principales de este órgano asesor intergubernamental, están:

a) Agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos, y asesorar sobre esas estrategias;

b) Centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible;

c) Formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenos a la Organización, concebir prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos.

2.2 La Oficina de Ética

A principios de 2005, a raíz de las conclusiones de la encuesta interna realizada entre el personal sobre la integridad de la Organización y en respuesta a las denuncias presentadas sobre la gestión del programa “Petróleo por alimentos”, el Secretario General inició una serie de reformas para reforzar la rendición de cuentas y mejorar el comportamiento ético en la Organización. En su resolución final del 16 de septiembre de 2005, la Asamblea General pidió al Secretario presentar información detallada sobre la Oficina de Ética que había propuesto establecer. Así, el 30 de diciembre de 2005 Kofi Annan emitió un comunicado mediante el cual estableció la Oficina de Ética¹³⁹ y su entrada en vigor en enero de 2006. El comunicado establece que dicha oficina es nueva dentro del Secretariado de la ONU e informará directamente a su titular. El principal objetivo de esta oficina es prestar asistencia al Secretario General para asegurarse de

¹³⁹ ST/SGB/2005/22

que todo el personal observe y realice sus funciones de manera compatible con los más altos estándares de integridad, a través del fomento de una cultura de ética, transparencia y rendición de cuentas. En cuanto al nombramiento del titular de la Oficina el comunicado señala que deberá ser nombrado por el Secretario General, ante quien será responsable en la ejecución de sus funciones. Las principales responsabilidades de la Oficina de Ética serán:

- a) Administrar el Programa de declaración de la situación financiera en la Organización;
- b) Desempeñar las funciones que le sean asignadas en virtud de la política de la Organización de protección del personal contra represalias por denuncias de mala conducta y por cooperar con auditorias o investigaciones debidamente autorizadas.
- c) Dar asesoramiento y orientación confidenciales al personal sobre cuestiones éticas (por ejemplo, conflictos de intereses), incluida la administración de un servicio de consulta sobre ética.
- d) Desarrollar criterios, formación y educación en cuestiones éticas, en coordinación con la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y demás oficinas que corresponda, e impartir cada año formación ética para todo el personal.
- e) Otras funciones que el Secretario General considere apropiadas para la oficina.

La Oficina de Ética no reemplazará ningún mecanismo existente para la denuncia de casos de mala conducta o resolución de quejas del personal de la Organización, y deberá mantener archivos confidenciales del asesoramiento que imparta y de los informes que le sean presentados. Con respecto a sus funciones de asesoramiento la Oficina no deberá ser obligada por ningún oficial u organismo de la ONU a testificar sobre asuntos puestos a su consideración.

En lo referente a la presentación de informes sobre sus actividades, la Oficina de Ética deberá presentarlos anualmente al Secretario General y, a través de éste, a la Asamblea General. Los informes deben incluir una descripción y evaluación general de sus actividades. Asimismo, la Oficina formulará observaciones sobre normas, reglamentos, políticas, procedimientos y prácticas que sean puestos a su consideración y podrá hacer las recomendaciones que considere procedentes. En lo relativo al acceso a la Oficina de Ética, se prevé que todo el personal sea informado sobre la manera en la

que puede presentar asuntos a la atención de la Oficina y ninguna persona que presente un asunto a la oficina podrá ser sujeta a represalias por tal acción. Todas las oficinas y personal del sistema de Naciones Unidas deberán cooperar con la Oficina de Ética y permitir el acceso a todos los archivos y documentos que ésta requiera, salvo algunas excepciones como los archivos médicos y los de la Oficina de Servicios de Vigilancia Interna. Paralelamente a la publicación del comunicado, el Secretario General Annan nombró a un panel de expertos independientes para explorar opciones de rediseño del sistema de administración de justicia de la Organización, el cual inició sus trabajos en febrero de 2006.

2.3 El Consejo de Derechos Humanos

En marzo de 2005, al presentar su propuesta de reforma de las Naciones Unidas, Kofi Annan reconoció que la *Comisión de Derechos Humanos* se había convertido en un foro utilizado por los infractores en la materia para conspirar y protegerse entre sí, apartándose del propósito inicial de promover activamente el respeto a los derechos humanos en todo el mundo. Ante ese panorama, el Secretario General planteó fortalecer a la ONU en esta área y transformar a la Comisión en un Consejo dependiente de la Asamblea General y que en un futuro tenga la misma jerarquía que el Consejo de Seguridad y el ECOSOC. Asimismo, en el marco de la Cumbre de Alto Nivel celebrada en septiembre de 2005 en Nueva York, los estados miembros avalaron, en lo general, la propuesta presentada por Annan por lo que éste nombró como responsable de negociar la creación del *Consejo de Derechos Humanos* a Jan Eliasson, presidente en turno de la Asamblea General, quien al asumir las negociaciones encontró dificultades para alcanzar acuerdos en puntos como: el número de miembros del Consejo¹⁴⁰, los métodos de elección de los futuros integrantes¹⁴¹, o la aplicación de criterios para condicionar el ingreso al nuevo órgano.¹⁴²

Uno de los obstáculos más grandes fue la posición de los Estados Unidos de reiniciar las negociaciones y posponer la creación del *Consejo de Derechos Humanos*

¹⁴⁰ Los Estados Unidos se pronunciaron por 30 miembros, mientras que los países en desarrollo hablaban de un número mayor a los 53 miembros que tenía la Comisión.

¹⁴¹ Kofi Annan, coincidiendo con la postura de los Estados Unidos y de la Unión Europea, planteó una elección directa por dos terceras partes de la Asamblea General, y los países en desarrollo se referían a una simple mayoría.

¹⁴² Tales como la contribución a la promoción y protección de los derechos humanos; o la existencia de situaciones que constituyan violaciones sistemáticas y constantes a los mismos.

por tiempo indefinido. Sin embargo y a pesar de las fuertes presiones y la falta de consenso, el documento presentado por Eliasson fue aprobado el 15 de marzo de 2006 por 170 votos a favor; cuatro en contra (Estados Unidos¹⁴³, Israel, Palau y las Islas Marshall) y tres abstenciones (Irán, Bielorrusia y Venezuela)¹⁴⁴. Al respecto, Annan reconoció que no todos los países podían estar completamente satisfechos con el texto¹⁴⁵, pero advirtió que comenzaba el verdadero trabajo de los estados para hacer del nuevo Consejo una institución creíble. Debido a la inconformidad de los Estados Unidos y de algunos otros países respecto al documento aprobado por la Asamblea General, se generaron grandes expectativas sobre la composición del nuevo órgano. Una de las preocupaciones constantes fue que el Consejo lograra dejar fuera a los reiterados transgresores de los derechos humanos, cuestión que llegó a constituir uno de los principales puntos débiles de la Comisión de Derechos Humanos¹⁴⁶. En este aspecto, los ojos se centraron en el interés que podrían mostrar países como los Estados Unidos y Cuba, por formar parte del nuevo Consejo¹⁴⁷. Sin embargo, los primeros decidieron de manera oficial no contender por un lugar y expresaron su deseo de apoyar a los candidatos que se presentaran de la región, al tiempo de respaldar a la institución. A pesar de la preocupación de los Estados Unidos y de su intención de dejar fuera del Consejo a violadores sistemáticos de derechos humanos, las candidaturas que se presentaron incluyeron a países como Cuba, China y Arabia Saudita, los cuales fueron elegidos el 9 de mayo de 2006.

¹⁴³ En la posición de los Estados Unidos influyó el exhorto de 10 ONG, entre ellas Amnistía Internacional y Human Rights Watch, para que permitiera la creación del Consejo.

¹⁴⁴ Venezuela y Cuba no votaron en contra, pero tomaron la palabra para criticar a los Estados Unidos y al Consejo de Derechos Humanos. El representante diplomático de Venezuela aclaró que no estaban a favor de la propuesta, pero no votaban en contra para no ponerse del lado de los Estados Unidos. Por su parte, Cuba indicó que el Consejo jamás pondrá en tela de juicio las violaciones cometidas por los Estados Unidos.

¹⁴⁵ Por ejemplo, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay señalaron que aún cuando se hubiera deseado un texto más enérgico, pro-activo, más enfocado hacia la cooperación, prevención y protección de violaciones de derechos humanos de todas las personas, el documento presentado por el presidente de la Asamblea recogió lo bueno de la Comisión y rectificó aquello que la hizo objeto de fundamentadas críticas.

¹⁴⁶ La Comisión de Derechos Humanos incluyó en su última etapa como miembros a países acusados de violentar los derechos humanos de manera sistemática como China, Libia, Cuba, Arabia Saudita, Sudán, Venezuela, Zimbabwe y Cuba.

¹⁴⁷ La expectativa creció debido a que aún cuando los Estados Unidos aportaban el 22% del presupuesto a la extinta Comisión tenían varios puntos en contra para poder ingresar al Consejo: en 2001 recibió menos votos que Francia, Austria y Suecia para formar parte de la Comisión de Derechos Humanos y quedó fuera. Por otro lado, la administración Bush parece más vulnerable ante las nuevas reglas y su propio récord en materia de derechos humanos (por ejemplo no ha firmado las convenciones sobre derechos de los niños y contra la discriminación de la mujer y enfrenta las acusaciones sobre presos políticos en Guantánamo), además el voto secreto podría castigarlo por el asunto de Iraq.

Más allá de la integración del Consejo, la atención se ha centrado en otro punto fundamental: la definición de los métodos y agenda de trabajo. El Consejo tiene como reto demostrar que se puede evitar la politización de los temas, lo cual se convirtió en un elemento adverso para su órgano predecesor. Por su parte, la *Comisión de Derechos Humanos* realizó su última sesión de trabajo el 27 de marzo de 2006¹⁴⁸, tras largas y complicadas negociaciones para dar vida al nuevo Consejo.

2.4 La reforma administrativa

Otro aspecto del proceso de reforma y fortalecimiento de la Organización que está en marcha es el que tiene que ver con la modernización administrativa de todo el sistema, cuya propuesta concreta se ha materializado en el último informe presentado por el Secretario General: "**Invertir en las Naciones Unidas**" y que se refiere al fortalecimiento de la Organización en todo el mundo. En marzo de 2006 el señor Kofi Annan presentó a los estados Miembros de la ONU sus propuestas para una reforma fundamental de la Secretaría. El Secretario General parte de la premisa de que se requieren modificaciones importantes en los reglamentos, los sistemas y la cultura de la Organización, así como una inversión considerable para que las Naciones Unidas puedan satisfacer las crecientes expectativas y exigencias de la comunidad internacional.

Con las nuevas medidas propuestas, muchas de las cuales deben ser aprobadas por los estados miembros, se pretende modernizar las prácticas de gestión de las Naciones Unidas, las cuales, pese a los cambios introducidos a lo largo de los años, no han sido hasta ahora objeto de un examen general. Es relevante señalar que el Secretario General presentó su informe en respuesta a la solicitud que le formularon los estados miembros en el Documento Final de la Cumbre de 2005 y toma como punto de partida las reformas puestas en práctica en ese año para fortalecer la gestión, la supervisión y la rendición de cuentas de la Organización. En el informe se confirma la necesidad de reformas de gran alcance y de inversiones específicas para adecuar las aptitudes del personal a los objetivos actuales de la Organización y a los que se avizoran; Mejorar la rendición de cuentas y el desempeño del personal directivo;

¹⁴⁸ Sus trabajos iniciaron el 16 de febrero de 1946.

Modernizar los sistemas informáticos; Simplificar los procesos presupuestarios y financieros; Estudiar la posibilidad de adoptar métodos más económicos para hacer las cosas; y sugerir formas de mejorar la interacción permanente con los estados miembros.

2.5 En búsqueda del fortalecimiento de la ONU en todo el mundo

El 7 de marzo de 2006 el Secretario General Kofi Annan presentó a los estados miembros su informe sobre la reforma de la gestión de la Secretaría General titulado “Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo”, que incluye 23 propuestas de gran alcance sobre la gestión de la Secretaría. Tras la presentación el 11 de mayo de 2006 de información adicional a esas propuestas para su examen por la Asamblea General, ésta publicó el 17 de agosto la resolución A/RES 60/283 en la que figuran las decisiones que este órgano había adoptado para fortalecer la Organización; sobre todo en materia de supervisión y rendición de cuentas, tecnología de la información y las comunicaciones, facultades discrecionales limitadas para la ejecución del presupuesto, prácticas de gestión financiera, mejora de los mecanismos de presentación de informes, acceso del público a la documentación de las Naciones Unidas y las adquisiciones, entre otras. Luego de analizarlas la Asamblea puso en marcha las primeras medidas para llevar a cabo los cambios en los próximos cuatro años. Entre las decisiones adoptadas destacan las siguientes:

1. Aumentar las facultades discrecionales del Secretario General para contraer compromisos por 20 millones de dólares para los bienios 2006-2007 y 2008-2009;
2. Pedir al Secretario General que asegure la plena puesta en marcha de la *Oficina de Ética* y que se llenen todas las vacantes en la misma;
3. Establecer un puesto de oficial Jefe de tecnología de la información encargado de supervisar la integración de dichos sistemas en toda la Secretaría;
4. Aprobar la aplicación de un sistema de planificación de los recursos institucionales para reemplazar los obsoletos sistemas actuales;
5. Aprobar la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público;
6. Aumentar el Fondo de Operaciones a 150 millones de dólares;

7. Autorizar la continuación del proceso de mejora del régimen de adquisiciones y aprobar unos 700.000 dólares para la adopción de medidas inmediatas.

Por otra parte, la Asamblea decidió aplazar hasta su 61 período de sesiones el examen de una serie de propuestas de reforma sobre la gobernabilidad, la supervisión y la gestión de recursos humanos. A principios de 2007, los estados miembros examinarán el informe del Grupo de Reforma del Sistema de Administración de Justicia de las Naciones Unidas junto con la respuesta del Secretario General al mismo. Igualmente se analizarán las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas.

2.6 Seguridad y Desarrollo: el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Otro de los rubros de la labor de la ONU en los que puede reconocerse avances es en el caso del cumplimiento de algunos de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” lo cual incide en la creación de condiciones más óptimas para un entorno seguro, justo y pacífico. Sin embargo, resta un gran número de áreas en las que es indispensable avanzar con un ritmo acelerado y sostenido. De acuerdo con el informe 2007 sobre los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, publicado por la ONU con base en la información reunida por un grupo interinstitucional de expertos que creó los indicadores para medir su cumplimiento, la humanidad se encuentra a medio camino del plazo de 15 años que se fijó en el 2000 para alcanzar las metas suscritas en la Declaración del Milenio¹⁴⁹. El grupo de expertos considera que, con base en los datos disponibles es posible observar el progreso registrado durante el primer tercio de dicho periodo, pese a que los resultados son bastantes dispares entre regiones y países; sin embargo, el informe pone de manifiesto que el éxito todavía está lejos de lograrse y que dependerá de que los países desarrollados cumplan con los compromisos contraídos. De acuerdo con el Informe 2007 es posible observar progreso global en los siguientes rubros y áreas:

¹⁴⁹ Los 8 objetivos de desarrollo del milenio son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. (ver el sitio electrónico de la ONU dedicado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la página www.un.org/spanish/millenniumgoals/)

- Entre 1990 y 2004 la proporción de personas en una situación de pobreza extrema descendió desde casi una tercera parte a menos de una quinta parte en el mundo. En caso de mantenerse esta tendencia, el objetivo de reducción de la pobreza se podría alcanzar para la mayoría de las regiones en el año 2015.
- El número de personas en situación de pobreza extrema en el África Sub-sahariana se ha estabilizado y la tasa de pobreza ha descendido casi un 6% desde el 2000. Sin embargo, esta región no parece estar encaminada a lograr el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el 2015.
- La escolarización infantil ha experimentado un progreso en los países en vías de desarrollo. La matriculación en los centros de educación primaria creció de un 80% en 1991 a un 88% en el 2005. La mayor parte de dicho progreso se registró a partir de 1999.
- Ha aumentado la participación de las mujeres en la política, si bien se trata de un aumento lento. Incluso en algunos países donde anteriormente sólo los hombres podían presentar su candidatura para cargos políticos, las mujeres han conquistado algunos escaños en los parlamentos.
- La mortalidad infantil ha descendido globalmente y se está demostrando la efectividad de las intervenciones adecuadas para reducir el número de muertes ocasionadas por las enfermedades con mayor tasa de mortalidad infantil como el sarampión.
- Se han extendido las principales intervenciones para controlar el paludismo. La epidemia de la tuberculosis parece estar al borde del descenso, si bien el progreso no es lo suficientemente rápido como para reducir a la mitad las tasas de defunción para el 2015.

Importa señalar que el Informe enfatiza que la inseguridad y la inestabilidad de los países en situación de conflicto y post-conflicto dificultan los esfuerzos de desarrollo a largo plazo y que a su vez la incapacidad de alcanzar los objetivos del milenio puede acrecentar aún más el riesgo de inestabilidad y conflicto. Al respecto, el Informe señala la necesidad de redoblar esfuerzos para lograr superar los siguientes retos:

- Más de medio millón de mujeres siguen muriendo cada año por complicaciones tratables y prevenibles durante el embarazo y el parto. La posibilidad de que una mujer muera por dichas causas en el África Sub-sahariana sigue siendo de 1 entre cada 16, en comparación con 1 caso entre cada 3800 en los países desarrollados. En caso de que persistan dichas tendencias, la meta de reducir a la mitad la proporción de niños con un peso inferior al normal no se logrará principalmente a causa del lento progreso que se ha observado en Asia meridional y en el África Sub-sahariana.
- En el 2006 la cantidad de personas que murieron de SIDA en el mundo aumentó a 2.9 millones y las medidas de prevención no consiguen llegar al ritmo en que avanza esta epidemia. En el 2005 más de 15 millones de niños perdieron a uno de sus padres o a ambos a causa del SIDA.

- La mitad de la población de los países en desarrollo carece de formas básicas de saneamiento. Al respecto, alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, requerirá que otros 1600 millones de personas accedan a un sistema de saneamiento mejor en los próximos años. Si la tendencia continúa como está actualmente, la humanidad no conseguirá lograr la meta en el 2015 en función de aproximadamente 600 millones de personas.
- Las desigualdades que privan en el mundo en cierta medida reflejan que los beneficios del crecimiento económico en los países en desarrollo han sido repartidos de manera desigual. En Asia oriental resulta especialmente preocupante la creciente desigualdad en el ingreso de la gente ya que la proporción de consumo de los más pobres de esta región descendió de manera drástica entre 1990 y 2004.
- La mayoría de las economías no han podido ofrecer oportunidades laborales a los jóvenes, cuya tasa de desempleo triplica la de los adultos.
- El calentamiento global es un hecho inequívoco y son las emisiones de dióxido de carbono las que más contribuyen al cambio climático del planeta, las cuales aumentaron de 23,000 millones de toneladas métricas en 1990 hasta 29,000 millones en el 2004. Al respecto la ONU prevé que el cambio climático tenga un grave impacto en el ámbito económico y social lo cual afectará el cumplimiento de las metas del milenio.

Por otra parte, algunos hechos que consagra el informe 2007 son desalentadores para el logro de los objetivos; entre ellos destacan:

- La reducción de la pobreza ha sido acompañada por un incremento en la desigualdad.
- Las niñas y los hijos de familias rurales siguen teniendo menos probabilidades de asistir a la escuela y un niño de cada cinco en edad de estudiar secundaria sigue estando matriculado en centros de educación primaria.
- El trabajo femenino sigue teniendo mayor probabilidad que el del hombre de no ser remunerado, y los hombres siguen al mando en el terreno de la política.
- Medio millón de mujeres sigue muriendo cada año durante el embarazo o el parto en África Sub-sahariana y en Asia y no hay una intervención única que pueda solucionar las múltiples causas de las muertes maternas.
- La prevalencia del VIH se ha nivelado en los países en desarrollo, aunque las muertes por SIDA siguen creciendo en el África Sub-sahariana. En las áreas más afectadas, más de la mitad de quienes viven con VIH son mujeres.
- La deforestación continúa, especialmente en las regiones con diversidad biológica.
- El aumento en las emisiones de gas invernadero sigue adelantando a los avances en las tecnologías de energía sostenible.
- La rápida expansión de las ciudades está haciendo que las mejoras en los cinturones de miseria y tugurios sean aún insuficientes.
- La ayuda oficial al desarrollo ha descendido a pesar de la renovación de los compromisos de los países donantes.

- El acceso preferente al mercado se ha estancado para la mayoría de los países en desarrollo.
- En todas las regiones las economías no han logrado ofrecer pleno empleo a sus jóvenes.
- El uso de Internet sigue creciendo en el mundo pero permanece bajo en todos los países en desarrollo¹⁵⁰.

El Informe subraya también las disparidades dentro de los países y sus regiones y en determinados grupos de población, los cuales no están progresando lo suficiente para alcanzar las metas. Este hecho resulta especialmente evidente en el acceso a los servicios de asistencia sanitaria y de educación. A fin de alcanzar los objetivos los países necesitarán movilizar recursos adicionales y destinar la inversión pública a beneficiar a los más pobres. De acuerdo con la información y los progresos medidos por los expertos, la ONU sostiene que varios países en desarrollo están demostrando que es posible un progreso rápido y a gran escala de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siempre que se combine un liderazgo gubernamental sólido, políticas y estrategias que cubran de manera efectiva las necesidades de los más pobres, con un adecuado respaldo financiero y técnico de la comunidad internacional.

Asimismo, el informe subraya que se han obtenido resultados espectaculares en el África Sub-sahariana en áreas como la productividad agrícola, el impulso de la matriculación en centros de enseñanza primaria, el control del paludismo, la ampliación del acceso a los servicios básicos de atención sanitaria en áreas rurales y el aumento del acceso al agua y al saneamiento. Asimismo, con el apoyo de la ONU muchos países en desarrollo han avanzado en la formulación de estrategias para alcanzar las metas del milenio. A mediados de 2007, por ejemplo, 41 países del África Sub-sahariana habían iniciado el proceso de preparación de estrategias de desarrollo nacional conforme a los objetivos del milenio. En dicho año intermedio del plazo acordado la comunidad mundial requiere apoyar tales estrategias y acelerar el cumplimiento de los objetivos, sobre la base de un enfoque variado que busque que el crecimiento económico favorezca a los más pobres, incluyendo la creación de oportunidades de

¹⁵⁰ El informe 2007 señala que los datos se extraen de las estadísticas oficiales suministradas por los gobiernos a las agencias internacionales responsables de cada indicador. El proceso se realiza a través de un mecanismo de recolección periódica de datos. Para llenar los vacíos en el caso de la ausencia de información se recurre a encuestas y análisis patrocinados y realizados por agencias internacionales especializadas. Los datos del informe se basan en cifras acumuladas que permiten ofrecer una valoración general del progreso regional relativo a los ocho objetivos.

empleo digno, lo cual –a su vez- requerirá implementar programas integrales de desarrollo humano, especialmente en las áreas de educación y salud.

Destaca en el informe el énfasis puesto en la necesidad de integrar sistemáticamente en las estrategias de recuperación post-conflicto los esfuerzos de desarrollo de largo plazo, así como la necesidad de que los países desarrollados apoyen a los más desfavorecidos a lograr los objetivos del milenio. Para ello, la ONU plantea como indispensable que los más desarrollados cumplan en su totalidad con el compromiso de ayuda oficial al desarrollo del 0.7% del PIB para el 2015. En particular que los miembros del G8 cumplan su compromiso de doblar la ayuda a África para el 2010. Al respecto, los expertos alertan sobre el descenso que tuvo esta la ayuda al desarrollo durante 2005 y 2006 y prevén que siga esa tendencia en función de la exoneración de la deuda a varios países en desarrollo¹⁵¹.

3. El proceso de cambio institucional

La ONU fue establecida sobre la base de la igualdad jurídica y soberana de los estados nacionales, igualdad reflejada en el principio de "un país, un voto". De este principio puede deducirse que las reformas que resten valor a los poderes y funciones de los órganos, con integración universal, tenderán a debilitar la democratización de la Organización y las posibilidades de un proceso de cambio institucional equilibrado. Si bien es cierto que para muchos estrategias, las grandes asambleas no son los mejores instrumentos para negociar acuerdos complejos y detallados, en la práctica los acuerdos son efectuados mediante negociaciones representativas, integradas en el momento oportuno por grupos más numerosos. Esta ha sido la experiencia en la ONU y la mayoría de las veces ha dado buenos resultados; sobre todo cuando los factores políticos y los incentivos contribuyen a ello.

En términos de reglas *procedimentales*, la reforma de la Carta de San Francisco requiere el voto afirmativo o unanimidad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual plantea un problema de acción colectiva, cooperación y

¹⁵¹ La clasificación regional que utiliza la ONU divide a los países del mundo en: “desarrollados”, “economías de transición de la CEI de Asia y Europa” y “regiones en desarrollo”; estas últimas se subdividen en: África septentrional, África Sub-sahariana, Asia Sudoriental, Oceanía, Asia Oriental, Asia Meridional, Asia Occidental, América Latina y el Caribe. Dichas agrupaciones regionales se basan en las divisiones geográficas de la ONU, aunque con algunas modificaciones necesarias para formar grupos de países que se presten a un análisis adecuado.

algunas dimensiones vinculadas con la política del poder. Surge entonces la pregunta sobre si existe consenso para avanzar en alguna dirección en esta materia.

Al respecto puede afirmarse que un amplio sector de la comunidad mundial reconoce que, luego de 60 años de existencia, la ONU sigue siendo imperfecta pero también crucial como instrumento para enfrentar los retos de la humanidad. De ahí que resulte necesario restablecer el papel central de la Organización y adecuar su misión a las condiciones del siglo XXI. Entre los principales desafíos destacan la escasez de recursos, la falta de eficiencia, transparencia y efectividad. Sin embargo, la ONU está comprometida con el proceso de reforma institucional para poder encontrar mecanismos más eficientes que permitan prevenir y solucionar los múltiples desafíos globales, transnacionales y multidimensionales, los cuales -si no son abordados multilateralmente- será mucho más difícil prevenirlos, atenderlos y eliminarlos. Recae en los estados la responsabilidad de promover coaliciones que representen intereses colectivos consensuados que se busque hacer avanzar en el marco de la negociación multilateral de la lógica de perder para ganar y viceversa pues los retos y desafíos impactan a todos y requieren la colaboración de todos los sectores de la sociedad y miembros de las Naciones Unidas.

4. La reforma del Consejo de Seguridad. La disputa en la caja negra¹⁵²

4.1 El Grupo de trabajo de composición abierta para la reforma del Consejo de Seguridad (OEWG)

El proceso de reforma del Consejo de Seguridad se remonta a finales de la década de los 70 cuando la cuestión de la representación equitativa en dicho órgano y el aumento del número de sus miembros fue discutida en el marco del 34 período de sesiones de la Asamblea General -celebrado en 1979- a solicitud de Argelia, Argentina, Bangladesh, Bután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka. El tema fue aplazado indefinidamente y fue sólo hasta el 47 período de sesiones (1992) que la Asamblea General aprobó la resolución 47/62 en cuyo cumplimiento el Secretario General publicó un informe (A/48/264) con las observaciones que habían formulado los

¹⁵² El término **caja negra** se deriva de la ingeniería de sistemas y se aplica a algún sistema o mecanismo de contenido desconocido del cual solo podemos conocer lo que lo afecta y lo que produce. El concepto de caja negra tiene implicaciones tanto al nivel filosófico como metodológico.

estados miembros sobre una posible revisión de la composición del Consejo de Seguridad. Posteriormente, a través de la resolución 48/26 de la Asamblea General (1993) se estableció el *Grupo de Trabajo de Composición Abierta para Examinar los Aspectos del Aumento del Número de Miembros del Consejo de Seguridad y otras Cuestiones Relativas* (OEWG). Mediante dicha resolución se incluyó en el programa provisional del 49 periodo de sesiones el tema de la "Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas". El Grupo de Trabajo inició sus deliberaciones en enero de 1994 y su mandato ha sido prorrogado por la Asamblea desde entonces. Asimismo, en la Declaración del Milenio los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron redoblar los esfuerzos para reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos¹⁵³.

En febrero de 2007, como parte de los esfuerzos para avanzar en la reforma del CSONU, la presidencia de la Asamblea General designó a cinco embajadores representantes de las diversas regionales del mundo¹⁵⁴ con la encomienda de facilitar las discusiones y continuar el proceso de reforma. Cada uno de los representantes fue encargado de encabezar uno de los cinco temas centrales de la reforma, tales como el asunto de la membresía, el veto, la representación regional, el tamaño de un Consejo ampliado y los métodos de trabajo de dicho órgano y su relación con la Asamblea General.

De conformidad con las declaraciones de la Presidenta de la Asamblea General, el proceso de facilitación del debate debía reflejar los puntos de vista de todos los miembros de la ONU, de manera justa y puntual, al tiempo de buscar subrayar las áreas de consenso. Para ello se solicitó a los facilitadores informar sobre sus avances a fin de interactuar con todos los estados miembros en una reunión abierta, incluyente y transparente que permitiera continuar avanzando en el proceso.

¹⁵³ Los asuntos relativos al llamado "Clúster I" sobre la adopción de decisiones, incluido el veto; la ampliación del Consejo y el examen periódico del Consejo ampliado; así como los temas del "Clúster II": los métodos de trabajo y la transparencia de las actividades.

¹⁵⁴ Los embajadores designados fueron Ali Hachani de Túnez, Andreas D. Mavroyiannis de Chipre, Mirjana Mladineo de Croacia, Heraldó Muñoz de Chile y Frank Majoor de los Países Bajos. (información tomada del sitio web de la ONU *Un News Center*: www.un.org/apps/news/, febrero de 2007).

En abril de 2007 la dirección a seguir respecto a la reforma del Consejo de Seguridad seguía sin ser clara, pese a que el grupo de facilitadores presentó el informe “A Way Forward” el cual fue discutido por los Estados miembros con la intención de lograr acuerdos para avanzar en la reforma. En mayo la presidenta de la Asamblea General designó al Embajador Heraldo Muñoz de Chile y a Christian Wenaweser de Liechtenstein para conducir las consultas entre los estados miembros sobre la manera de destrabar el proceso. Posteriormente, en junio, el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) sostuvo consultas con sus miembros respecto al proceso de reforma del Consejo, sobre la base del informe del grupo de facilitadores presentado en 2007. Entre los puntos de mayor acuerdo destaca que la expansión del Consejo es necesaria pese a la dificultad que plantean asuntos como el veto y la distribución geográfica de los nuevos asientos.

En agosto de 2007 el “Grupo de Composición Abierta sobre la Cuestión de la Representación Equitativa y el Aumento del Número de miembros del Consejo de Seguridad y otros asuntos relacionados” (OEWG) publicó un informe sobre los avances alcanzados y solicitó a la Asamblea General que continuara analizando el asunto durante su 62 periodo de sesiones.

Tras la publicación del informe del Panel de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio¹⁵⁵ se han generado algunas propuestas de distintos grupos de países con intereses particulares y en septiembre de 2008, luego de más de 15 años de discusiones y consultas, la Asamblea General adoptó la Decisión 62/557 que determinó que el OEWG debía preparar el inicio de las negociaciones intergubernamentales.

En febrero de 2009, el Presidente de la Asamblea General presentó su programa de trabajo para tal fin y confirmó que las negociaciones se celebrarían en el marco de reuniones informales de la Asamblea, abordarían las cinco cuestiones clave de la reforma (categorías de miembros; cuestión del veto; representación regional-tamaño del Consejo ampliado, métodos de trabajo y relación entre el Consejo y la Asamblea General); considerarían todas las opciones presentadas por los grupos regionales y por otros grupos; y cuando sea el momento de tomar acción se convocará una reunión

¹⁵⁵ “Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos” Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas los desafíos y el cambio- noviembre de 2004 (A/59/565).

formal de la Asamblea General a fin de buscar una solución que pueda contar con la aceptación política más amplia.

4.2 Las principales propuestas de reforma de los grupos de estados

a) El Grupo de los 4 (G-4)

Está integrado por Alemania, Brasil, India y Japón, cuya propuesta original (*A/59/L.64 de julio, 2005*) consistía en el incremento de la membresía con 6 nuevos miembros permanentes con derecho a veto y 4 nuevos miembros no permanentes. Posteriormente, el G-4 rectificó su propuesta y sugirió posponer el otorgamiento del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes por 15 años. Actualmente, Brasil, India y Sudáfrica que conforman un grupo identificado como “IBSA” (*por las siglas de sus países integrantes*), distanciándose de Japón y Alemania, impulsan una nueva estrategia que busca lograr un asiento permanente, presentándose como los representantes del “Sur en desarrollo”.

Sin embargo, durante las reuniones celebradas en el marco del OEWG del 62° y el 63° periodo de sesiones de la AGONU, los países del G-4 promovieron la necesidad de comenzar urgentemente las negociaciones intergubernamentales sobre una reforma del Consejo que incluyera la ampliación en ambas categorías de la membresía.

b) El Grupo Africano

El 7 y 8 de marzo de 2005, en el marco de la 7ª sesión extraordinaria de la Unión Africana (UA), se adoptó el “Consenso de Ezulwini” en el que se manifestó el derecho legítimo del continente a estar debidamente representado y de manera permanente en el Consejo de Seguridad, con todos los privilegios y atribuciones de los actuales miembros permanentes. . El proyecto africano de reforma propone que dicho órgano esté integrado por 26 miembros en total de los cuales serían 6 nuevos miembros permanentes y 5 no permanentes, y fue presentado por Nigeria a la Asamblea General el 18 de julio de 2005 con el patrocinio de 49 países¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Cabe señalar que ante la falta de consensos entre los Estados respecto a las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, el G4 intentó buscar el apoyo de los países africanos a su proyecto de resolución y en un segundo momento buscó fusionar su proyecto con el del Grupo Africano, sin que esto se lograra.

En la XII Cumbre de la Unión Africana, celebrada en febrero de 2009, los Jefes de Estado reafirmaron la posición africana respecto a la reforma del CSONU y, en ese sentido, el Presidente de la UA afirmó que buscará para África una plaza permanente y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad en virtud de que los países africanos constituyen la cuarta parte de los miembros de la ONU.

c) El Movimiento Unidos por el Consenso (MUC)

En febrero de 2005 el “Grupo de Países Afines” presentó el documento: “Unidos por el Consenso” (*Uniting for Consensus*)¹⁵⁷ en el que se planteó la urgente necesidad de reformar el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, principalmente a través de la reforma amplia e integral del Consejo de Seguridad. Para ello señalaron que se requiere alcanzar consensos a fin de lograr la ampliación del órgano, en la categoría de miembros no permanentes, así como la reforma de sus métodos de trabajo para fortalecer su credibilidad, efectividad y legitimidad. El grupo considera que todos los estados miembros de la Organización tienen derecho a participar en los distintos órganos bajo el principio de igualdad soberana y a través de elecciones periódicas que aseguren la rendición de cuentas.¹⁵⁸ Asimismo, el *Movimiento Unidos por el Consenso* (MUC) planteó en un inicio que los modelos “A” y “B” sobre reforma del Consejo de Seguridad expuestos en el Informe del *Panel de Expertos sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio*, representan sólo propuestas y no necesariamente soluciones finales para la reforma de este órgano y que el modelo “B”, con algunas modificaciones, representa la mejor opción para alcanzar el mayor consenso posible entre los Estados, pues es más flexible y promueve una representación equitativa y preserva el balance institucional de la ONU.

Con base en los planteamientos del modelo “B” el MUC subrayó la necesidad de prestar atención a la duración de los periodos de sesiones para hacerlos más largos; Discutir la posible reelección consecutiva y los criterios de elegibilidad, así como considerar el papel de los grupos regionales en la nominación de los candidatos. El

¹⁵⁷ El documento fue elaborado por Argelia, Argentina, Colombia, España, Italia, Kenya, México, Pakistán y la República de Corea.

¹⁵⁸ La posición del Grupo incluye la ampliación del Consejo de Seguridad mediante la creación de una categoría de miembros no permanentes con un término de mandato más largo que los dos años que tiene actualmente los miembros no permanentes, así como con la posibilidad de reelección inmediata y representación geográfica.

MUC ha reiterado, sin embargo, que la discusión sobre la reforma del Consejo de Seguridad no debe opacar la de otros temas centrales de la reforma de la ONU, en cuyo contexto destaca el fortalecimiento del papel de la Asamblea General y del ECOSOC.

Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Turquía, comparten la idea de lograr una reforma integral del Consejo de Seguridad, con el mayor acuerdo posible, y aumentar la membresía del órgano únicamente con miembros no permanentes, sobre la base del principio de la reelección inmediata. Algunos puntos destacados de la posición actual del MUC son: su planteamiento de hacer del CSONU un órgano más representativo corrigiendo la sub-representación de África; la necesidad de llevar a cabo una reforma integral mediante el perfeccionamiento de los métodos de trabajo; el fomento de una mayor transparencia y eficiencia en la toma de decisiones; el énfasis en el principio de “*single undertaking*” (nada está acordado hasta que todo esté acordado) para guiar las negociaciones; la necesidad de contar con el mayor consenso posible para dar legitimidad al proceso; y la promoción de la rendición de cuentas a fin de fomentar una mayor responsabilidad del Consejo ante la Asamblea.

d) La visión del P5 (EUA, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China)

Los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China, han manifestado su opinión respecto a las candidaturas independientes así como respecto a los proyectos de resolución de los principales grupos de estados y coaliciones. Los Estados Unidos han planteado un apoyo a la candidatura de Brasil y Japón como posibles nuevos miembros permanentes y han señalado sus reservas frente a la candidatura de la India y Alemania. Por su parte, Gran Bretaña manifestó su apoyo a la propuesta del G4, lo mismo que Francia y Rusia, país que ha señalado su oposición a llevar a cabo votaciones para elegir nuevos miembros permanentes, así como a extenderles el derecho de veto a los posibles nuevos miembros permanentes. Por su parte China se opone también al aumento de miembros permanentes, pero sobre todo a la candidatura de Japón. En síntesis, los 5 permanentes no desean modificar el *statu quo* y se manifiestan en contra de extender el privilegio del veto a posibles nuevos miembros permanentes. Ello refleja una postura

antidemocrática que, además, niega los equilibrios del poder mundial contemporáneo pues busca mantener los privilegios de aquellos países ganadores de la II Guerra Mundial pese a que las circunstancias mundiales han cambiado notoriamente desde entonces. El llamado “P5” tiene un margen de negociación enorme en los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad pues se requiere de su votación afirmativa para modificar la Carta de las Naciones Unidas y con ello, la composición de dicho órgano. También resultan centrales en el apoyo que otorguen a cualquier coalición de estados o candidato independiente pues su peso político e institucional dentro de la ONU es relevante en las negociaciones de la reforma.

Los miembros permanentes mantuvieron una posición mesurada durante todas las reuniones del OEWG y sin pronunciamientos importantes. **China** tradicionalmente asiste a las reuniones del MUC y pese a que coincide con las propuestas del MUC, no ha manifestado su apoyo abierto al grupo. Apoya los trabajos del OEWG y ha llamado a abordar el proceso de negociaciones desde una visión de largo plazo. Por su parte **Rusia** apoyó el papel del OEWG como foro preparatorio para las negociaciones. **Estados Unidos** manifestó su apoyo al Grupo y **Francia y el Reino Unido**, en general, han apoyado la posición del G-4, aunque han manifestado una postura reservada.

4.3 La posición de México respecto a la reforma del CS

Desde que se inició el proceso de reforma de la ONU México planteó su compromiso de avanzar en dicho objetivo por considerarlo un proceso necesario con miras a mantener la vigencia, legitimidad y pertinencia del mayor foro multilateral de su tipo. En lo que toca al complicado proceso de reforma del Consejo de Seguridad, México ha señalado que lo concibe como un elemento importante y necesario, pero inserto dentro del ámbito más amplio de la reforma integral de la Organización; ha subrayado también que un sistema de seguridad colectiva eficaz pasa necesariamente por el fortalecimiento del multilateralismo que encabeza la ONU y ha manifestado que la falta de representatividad del Consejo de Seguridad ha concentrado la atención de un gran número de estados durante los últimos 15 años y que, sin embargo, la reforma no debe centrarse exclusivamente en la cuestión del incremento del número de sus

miembros pues este asunto no aborda los grandes retos de la Organización, ni garantiza por sí solo el rendimiento de dicho órgano.

En opinión de México uno de los objetivos centrales de la reforma del Consejo de Seguridad es dotarlo de mayor legitimidad y hacerlo más representativo e incluyente para que cada vez un número más amplio de países participe y coopere en las tareas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, se opone a que se concentre el poder en un grupo pequeño de estados a los que se les extienda el “derecho de veto” pues ello entorpecería la toma de decisiones y propiciaría la pérdida de una contribución efectiva del conjunto de países en las labores de la organización.¹⁵⁹

En los últimos años, México ha señalado la necesidad de invertir el orden de la discusión para pasar de las dimensiones y composición del Consejo a los mecanismos y funciones que este órgano debe asumir para dar cumplimiento eficaz a su mandato de preservar la paz y la seguridad internacionales. Por ello ha planteado que todo ejercicio encaminado a revisar la composición del Consejo de Seguridad requiere identificar, en primer lugar, los cambios institucionales que exigen las nuevas amenazas. Asimismo, México considera que la labor del *Grupo de Trabajo sobre la Representación Equitativa en el Consejo de Seguridad y el Aumento del Número de sus Miembros y otras Cuestiones* ha llegado a un punto de parálisis y saturación que hace necesario idear una metodología distinta para re-encauzar el debate y obtener resultados efectivos; que uno de los posibles detonadores de estas discusiones podría derivarse de las propuestas del Informe del *Panel de Expertos sobre Amenazas, Desafíos y el Cambio*, así como de las discusiones entre los representantes nacionales.

México decidió lanzar su candidatura como miembro no permanente del Consejo para el periodo 2009-2010. Esta situación ha planteado desafíos a la política exterior del país pues implica asumir mayores responsabilidades en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales y, en consecuencia, respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. En México el debate sobre la participación en estas operaciones no ha alcanzado un consenso mínimo y en mi opinión requiere un ejercicio de discusión plural y abierta que permita tener una posición sólida y coherente

¹⁵⁹ Ver intervenciones del representante de México en la ONU en la página oficial de la Misión de México ante las Naciones Unidas (www.un.int/mexico/)

en los foros internacionales a la vez que haga coherente el discurso de mayor involucramiento con el mundo y sus asuntos, uno de los cuales es la paz y la seguridad.

4.4 Brasil: ¿la indiscutible potencia latinoamericana?

Como se ha mencionado, el panel de expertos que a solicitud del Secretario Annan presentó en 2004 recomendaciones sobre las amenazas, los desafíos y el cambio mundial planteó dos modelos para reformar al Consejo de Seguridad. Propuso conforme al modelo "A" un Consejo de 25 miembros, con seis nuevos miembros permanentes que no deberían tener derecho de veto. Esto se debe a varias razones, entre ellas, a una suerte de realismo político pues habría muy poco apoyo de la comunidad internacional a una propuesta que incluyera el veto para los nuevos miembros permanentes. En el caso concreto de América Latina y el Caribe, Brasil no habría obtenido suficiente apoyo si hubiera defendido la creación de nuevos miembros permanentes con derecho de veto. Sin embargo, la Unión Africana defiende que los nuevos miembros permanentes tengan derecho de veto; quizá por ello ha obtenido muy poco apoyo de parte de otras regiones del mundo. Hay un sentimiento ampliamente diseminado en la comunidad internacional de que el veto es antidemocrático pero que no es fácil eliminarlo. Lo que sí se puede hacer es no ampliar ese derecho a otros países. Por ello muchos países apoyan que surjan nuevos miembros permanentes sin derecho de veto pues confían en que ello ejercerá una influencia democratizadora en las prácticas del Consejo de Seguridad al mostrar que tal prerrogativa no es tan necesaria en la práctica cotidiana.

El único país en la región de América Latina y el Caribe que ha expresado de forma clara y sin ambigüedad su disposición a asumir las responsabilidades inherentes a la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad es Brasil. Muchos gobiernos que se pronunciaron al respecto consideran que es un candidato con las credenciales necesarias para ocupar ese puesto, pues reconocen su influencia política y diplomática en el mundo en función del tamaño de su población, territorio, y de sus condiciones económicas y políticas. Brasil figura entre los diez países con mayor territorio, mayor población y mayor producto interno bruto del mundo, pero según funcionarios como el vicescanciller Pinheiro Guimaraes el país aún no desarrolla su potencial por estar ausente de los organismos que deciden el destino del planeta,

empezando por el Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, Brasil argumenta que es un país que vive en paz y en armonía con todos sus vecinos, que tiene condiciones para contribuir a la paz internacional y que es el país de América Latina que más años ha trabajado en el Consejo de Seguridad en la condición de miembro no permanente (nueve períodos de dos años cada uno).

Si Brasil accediera a la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad ha declarado que tendría como prioridad los temas regionales, aunque el gobierno ha señalado que ningún miembro del CS actúa –al menos conforme a las reglas vigentes- en nombre de una región pues no existe un mandato de representación en tal sentido. Empero, Brasil afirma que, dadas las afinidades y la existencia de gobiernos democráticos en la región, así como por el reconocimiento amplio de los países latinoamericanos sobre el vínculo indisoluble entre desarrollo y seguridad, se podrían gestar consensos respecto a la política que desarrollaría como miembro permanente del Consejo de Seguridad.¹⁶⁰El asunto sobre la candidatura latinoamericana para un puesto permanente en el Consejo de Seguridad se ha topado con la fuerte oposición de México y de otros países como Argentina que no consideran que pueda haber un “representante latinoamericano” que ocupe un asiento permanente en dicho órgano, sino más bien un asiento permanente rotativo para la región. Sin embargo, la mayoría de los argumentos dentro de las Naciones Unidas favorecen la elección de nuevos miembros con base en el grado de contribución de los países a los asuntos de paz y seguridad mundiales, en particular, a las operaciones de paz. Al respecto, Brasil ha contribuido ampliamente a dichas misiones y aporta importantes recursos para este rubro de las Naciones Unidas. Asimismo, importa señalar que en 1973 Brasil lideró la negociación de la resolución 3101 (XXVIII), la cual estableció los principios y criterios fundamentales del financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz. Tal resolución fue co-patrocinada por Australia, Austria, Canadá y Noruega, además de 29 países en desarrollo. Los principios consagrados en la resolución 3101 son:

¹⁶⁰ En junio de 2007 en una charla con alumnos y profesores el vicedecano Guimaraes expuso que la segunda prioridad de la política exterior de Brasil es la integración sudamericana y la tercera la política africana, seguida de la seguridad energética y de la articulación con otros grandes países emergentes. (tomado del sitio electrónico de Terra, publicado el 16 de junio de 2007 en www.terra.com/noticias)

- a) Las operaciones de mantenimiento de la paz son una actividad central de las Naciones Unidas y deben y constituyen una responsabilidad colectiva de todos los estados miembros, sin excepción;
- b) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin embargo, tienen responsabilidad especial y acrecida;
- c) Todos los países económicamente menos desarrollados tienen una capacidad relativamente limitada al financiamiento de las operaciones de paz.

El debate continúa y quizá, tal como concibe Tsebelis el cambio institucional, éste tienda a ser gradual e incremental y permita poco a poco llegar a arreglos que deriven en nuevas reglas operacionales y estructurales del Consejo de Seguridad.

5. ¿La emergencia de contrapesos? La *Organización de Cooperación de Shanghai (OCSH)*

Después del colapso de la URSS la OTAN perdió el carácter defensivo que había tenido frente al bloque soviético desde su fundación en 1949, para transformarse en una herramienta poderosa de un gran número de países industrializados. El nuevo concepto estratégico de la OTAN fue aprobado en abril de 1999, en Washington en el marco de la reunión del Consejo del Atlántico Norte en la que participaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. En dicha reunión se hicieron claros los esfuerzos norteamericanos de promover la inclusión de nuevas funciones a la Organización, así como un ámbito ampliado de responsabilidad e intervención en los asuntos mundiales, sin limitarse al Atlántico Norte.¹⁶¹ Pese a los esfuerzos de liderazgo norteamericano en

¹⁶¹ En dicha ocasión los participantes reconocieron que a los peligros de la guerra fría han sucedido perspectivas

prometedoras pero cargadas de desafíos, así como de oportunidades y nuevos riesgos; señalaron que ha surgido una nueva Europa, más integrada, la cual requiere la consolidación de una estructura de seguridad euroatlántica en la que la OTAN desempeña un papel central. Agregaron que el papel de la alianza se ha basado en la adaptación completa de su planteamiento de seguridad y de sus estructuras y procedimientos y por ello debe desempeñar un rol activo en la consolidación y preservación de los cambios positivos recientes y hacer frente a los desafíos de seguridad actuales y futuros. Asimismo, afirmaron que la OTAN debe salvaguardar los intereses de seguridad comunes en un entorno que sigue evolucionando, a menudo de manera imprevisible; debe mantener la defensa colectiva y reforzar el vínculo transatlántico, y asegurar un equilibrio que permita a los aliados europeos asumir mayor responsabilidad. Debe profundizar sus relaciones con sus socios y prepararse para la adhesión de nuevos miembros y debe, por encima de todo, mantener la voluntad política y los medios militares que exige el conjunto de sus diversas misiones.

la OTAN, persisten posturas no cooperativas y unilaterales de parte del gobierno de los Estados Unidos pues este país se ha negado a sumar esfuerzos colectivos en ámbitos de la seguridad al no firmar el Tratado sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) al atribuirse el derecho a actuar al margen de limitaciones colectivas y así configurar el despliegue de tropas a su libre albedrío.

Por otra parte, el gobierno ruso ha puesto como prioridad de los últimos años la recuperación del potencial geopolítico del país, así como la consolidación de posiciones geoestratégicas y políticas en el mundo a fin de neutralizar las ambiciones hegemónicas de los Estados Unidos en el mundo. De ahí que Rusia participe activamente en una organización de reciente creación como la *Organización de Cooperación de Shanghai* (OCSH)¹⁶² que busca construir un polo alternativo al poder norteamericano y euroatlántico. Rusia busca aprovechar para ello el disminuido prestigio internacional de los Estados Unidos en el mundo y la poca confianza política que tiene este país en varios foros multilaterales en los últimos años.

Los antecedentes de la OCSH se remontan al llamado mecanismo de “los Cincos de Shanghai”, creado en 1996 y compuesto por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán en un esfuerzo dirigido a fortalecer la construcción de confianza y el desarme en las regiones fronterizas e impulsar la cooperación regional. En 2001 se fundó formalmente la OCSH en Shanghai y se aceptó la incorporación de Uzbekistán. Según la Carta de la OCSH y su Declaración la organización tiene como objetivo fortalecer la confianza mutua, promover la buena vecindad y la amistad entre sus estados miembros, desarrollar una cooperación eficaz en materia política, económica, comercial, cultural, educativa, científica, tecnológica energética, de transporte y protección ambiental, entre otros. La OCSH también prioriza el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales e impulsa la creación de un nuevo orden político y económico internacional sobre la base de la democracia, la justicia y la racionalidad.

¹⁶² La OCSH se fundó en junio de 2001 por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán como una organización intergubernamental cuyos países miembros cubren una superficie de más de 30 millones de kilómetros cuadrados, equivalentes a unos tres quintos de Europa y una población de mil 455 millones de habitantes, casi la cuarta parte de la mundial. El chino y el ruso son sus dos idiomas de trabajo.

Según su carta constitutiva, la OCSH acata los principios básicos de la ONU como la independencia, la soberanía y la integridad territorial de cada uno de los miembros, la no interferencia en los asuntos internos de sus miembros y la renuncia al uso o amenaza del uso de la fuerza para dirimir controversias. Además, la OCSH aboga por la igualdad entre sus estados miembros, la solución de todos los problemas por medio de consultas, la apertura al mundo exterior y la disposición de llevar a cabo negociaciones de todo tipo, así como realizar intercambios y cooperar con otros países y organizaciones pertinentes, tanto regionales como internacionales. Las instituciones de la OCSH están formadas por dos partes: el mecanismo de reunión y los órganos permanentes. El máximo órgano de la OCSH es el Consejo de Jefes de Estado. Las sesiones regulares del Consejo se realizan una vez al año en los países miembros alternando según el orden alfabético ruso de los nombres de las naciones. El país anfitrión de la sesión del Consejo de Jefes de Estado asume la presidencia rotatoria de la organización. Uzbekistán es el actual presidente. Las instituciones de la OCSH también incluyen el Consejo de Jefes de Gobierno, el Consejo de los Ministros de Asuntos Exteriores, la Conferencia de Jefes de Agencias, el Consejo de los Coordinadores Nacionales, la Secretaría y la Estructura Regional Antiterrorismo (RATS, siglas en inglés).

En enero de 2004, la OCSH lanzó oficialmente la Secretaría como órgano ejecutivo permanente en Beijing, y la RATS como órgano permanente en Tashkent. Actualmente la cooperación de la OCSH abarca una amplia gama de sectores, tales como la seguridad, la economía, el transporte, la cultura, la ayuda en situaciones catastróficas y el cumplimiento de la ley.

Como parte de la alianza estratégica establecida entre Rusia y China, estos países plantearon en 1999 ante la Asamblea General de la ONU la necesidad de preservar el tratado de Defensa Antimisil (DAM) de 1972. A favor de la propuesta votaron todos los países, con cuatro excepciones: Estados Unidos, Israel, Albania y Micronesia. El gobierno estadounidense decidió abandonar el tratado en 2001. A la existencia de un foro de negociación y planeación política estratégica en Eurasia como la OCSH se suma la imposibilidad de resolver la situación de amplias zonas del planeta en conflicto tales como el Medio Oriente, los Balcanes, la península coreana y África sin

la participación de Rusia y China. Ello en función de la capacidad militar, económica, financiera, territorial y de recursos estratégicos de ambos países.

La OCSH busca reclutar nuevos aliados para implementar políticas autónomas y de contrapeso mundial al poder estadounidense, sobre todo en aspectos sensibles como el despliegue del sistema de defensa antimisiles norteamericano que ha alterado la arquitectura de la seguridad global. Es difícil prever la capacidad de influencia y contrapeso que logre adquirir la OCSH en los próximos años y si ello contribuirá al anhelado contrapeso mundial frente a la hegemonía norteamericana. Hoy están visibles diversas acciones políticas, militares y estratégicas que despliegan los países de dicha organización encabezados por Rusia y China y con la participación de la India, Irán, Mongolia y Pakistán. Lo cierto es que existe un acuerdo institucional para concretar acciones que, de alguna manera, limiten la política exterior de los Estados Unidos y su intervención en el mundo.

6. Los Estados Unidos, el mundo y lo que está en juego

a) El poder estadounidense en el siglo XXI: algunos escenarios

El papel de los Estados Unidos y su influencia en la política mundial es un asunto central en los debates contemporáneos. La reacción al 9/11, así como la invasión a Afganistán e Iraq han intensificado este debate y la discusión sobre la naturaleza y el futuro del poder americano. Las visiones van desde aquellas que celebran los logros del país en llevar la prosperidad, la democracia y la libertad a cada rincón del mundo, hasta la condena al intervencionismo y el propósito de encabezar un imperio e imponer un sistema económico único con base en una moral y creencias particulares. La mayoría de los analistas concuerdan en que la historia del siglo XXI estará determinada en gran medida por la manera en la que se utilice el poder norteamericano así como por la forma en la que los no-estadounidenses reaccionen al mismo. En este sentido resulta importante analizar la naturaleza, el impacto y las perspectivas del poder americano y sus dimensiones, especialmente aquel que sustentan los líderes y su capacidad coercitiva global, lo cual permite vislumbrar escenarios mundiales en los próximos años.

De acuerdo con David Held y Matias Koenig-Archibugi (2004), dos tipos de cambio pueden concebirse en relación al ejercicio del poder de los estados en el

sistema global: el primero involucra giros a lo largo de la dimensión que va del altamente centralizado al altamente difuso; esto es, de una situación en la que el actual uso de la fuerza es llevado a cabo por un actor político, a una en la que un mayor número de estados participan en la disuasión y están preparados para intervenir militarmente en el mundo. El segundo tipo de cambio involucra el movimiento en la dimensión en la que el ejercicio del poder coercitivo es más discrecional o más constitucionalizado; esto es si las reglas existentes sobre el uso de la fuerza son cada vez más ignoradas o si nuevas reglas son impuestas unilateralmente, o en contraste, que el poder sea ejercido de acuerdo con reglas precisas y obligatorias, colectivamente acordadas, por los participantes en el sistema.

La combinación de estas dos dimensiones permite, de acuerdo con Held Keoning-Archibugi, vislumbrar escenarios resultantes de la manera en la que se ejerza el poder y ello resulte en un sistema imperial, en un sistema de balance de poder, en un sistema de seguridad colectiva o en un gobierno democrático global (democracia global). Los autores exploran y caracterizan cada uno de estos escenarios los cuales capturan las posibles trayectorias de la distribución del poder mundial y su ejercicio, y cada una implica una constelación diferente de oportunidades y costos. A continuación una breve descripción de los cuatro escenarios:

Escenario 1: Hacia el imperio

En este escenario, el orden mundial estaría definido de acuerdo con dos tendencias: la progresiva concentración de los recursos cruciales de poder en manos de los actores norteamericanos clave. Al respecto, destaca que para 2007 el gasto militar de los Estados Unidos fue igual al del resto del mundo. Incluso en opinión de influyentes analistas norteamericanos *neoconservadores* como Robert Kagan, la condición actual de los Estados Unidos les permite encargarse del mantenimiento de la seguridad internacional sin mucha ayuda de la Unión Europea u otro socio¹⁶³.

El segundo patrón de este primer escenario descrito por Held y Koenig-Archibugi es la continuación o aumento de la voluntad política estadounidense de tomar decisiones sobre el uso de la fuerza que desafíen las normas y procedimientos

¹⁶³ Kagan afirma esto en el libro de Held y Koenig-Archibugi (2004). Al respecto ver también: William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World" en *International Security*, 24 (1999), pp. 5-41.

internacionales. Bajo esta lógica, la Carta de la ONU y otros tratados internacionales serían percibidos por los tomadores de decisiones como irrelevantes, y los objetivos de política exterior buscarían ser alcanzados cada vez más sin recurrir a los mecanismos multilaterales y colectivos. Adicionalmente, los beneficios de alianzas tradicionales como la OTAN, no serían considerados suficientes en términos de los costos de la autonomía, flexibilidad de respuesta y rapidez para reaccionar. Al respecto, Kagan sostiene que la UE no es capaz de constreñir a los Estados Unidos y en ese sentido Estados Unidos no debe sentirse limitados por sus aliados europeos. En esta línea se manifiestan otros neoconservadores estadounidenses como Thomas Risse, quien afirma que los Estados Unidos deben utilizar sus capacidades para remodelar el orden internacional, en concordancia con sus valores e intereses, y deben actuar de manera anticipada ante las amenazas, así como promover el cambio de régimen en los llamados “estados parias” (*rogue states*) y sólo cumplir con las leyes y procedimientos internacionales cuando esté claro que es en beneficio del interés estadounidense; algo así como “democratización a la carta”.

Sobra decir que los neoconservadores no consideran la soberanía como una barrera o límite a la intervención de los Estados Unidos en los asuntos políticos y económicos de otros estados. Si esta visión se convirtiera en el principio ordenador de la política exterior norteamericana en las próximas décadas, el ejercicio del poder estadounidense y de algunos otros estados, se tornaría completamente discrecional y ello convertiría a ese país no sólo en el “policía del mundo” sino en su diseñador de reglas y juez, y ello contribuiría a la *desconstitucionalización* del orden mundial, de acuerdo con Held.

Muchos analistas como Held son escépticos respecto a la idea de que el mundo se esté moviendo hacia un nuevo orden imperial con Estados Unidos a la cabeza pues consideran que a este hegemon le falta la motivación o la capacidad para establecer un imperio. John Ikenberry, por ejemplo, hace énfasis en la falta de motivación y al respecto señala tres razones: en la medida en que aumenta la interdependencia económica global, crece la necesidad de coordinar multilateralmente las políticas económicas y comerciales; resulta racional para los poderes dominantes aceptar algunas limitaciones a su libertad de acción en la forma de instituciones multilaterales; si el estado más fuerte acepta restricciones a la manera en la que usa su poder, los estados más débiles serán

más proclives a cooperar voluntariamente y tendrán menos razones para resistir la hegemonía del estado más poderosos; la cultura política estadounidense enfatiza la importancia del imperio de la ley en tanto fundamento del orden político y esta tradición provee apoyo significativo a una política exterior orientada por el multilateralismo. Más aún, importa considerar el papel de las coaliciones políticas nacionales y de los valores en la restricción de la política exterior estadounidense, los cuales representan un juego político nacional cuyos resultados son bastante cambiantes e inciertos.

Escenario 2: Hacia un sistema de balance de poder multipolar

Una característica universal de las relaciones internacionales es la tendencia de los estados débiles a resistir las aspiraciones hegemónicas de los estados más fuertes mediante la formación de coaliciones y el aumento de su propia capacidad militar. Tras el fin de la Guerra Fría, muchos analistas plantearon que el fin del orden bipolar conduciría a la reconfiguración de las alianzas existentes y los alineamientos; en este sentido, la distribución unipolar del poder mundial engendrado por el colapso de la URSS, es considerada sólo como un estado transitorio. Dicho momento unipolar será reemplazado inevitablemente por un sistema internacional multipolar en el cual un número limitado de estados cooperará y competirá para evitar que cualquiera de ellos los supere. De acuerdo con Held, en este escenario el surgimiento de un balance multipolar de poder sería el resultado de dos tendencias: 1) un número de estados mejoraría o adquiriría la capacidad de proyectar poder militar a nivel regional o global, mediante un aumento en la inversión militar y/o mediante la colaboración con otros estados. Como resultado de este escenario, el ejercicio del poder mundial resultaría más difuso. 2) cada uno de los polos del sistema usaría o amenazaría con usar la fuerza con mayor discrecionalidad de la actual. En este escenario, las relaciones entre los grandes poderes se volverían más competitivas y éstos serían reacios a limitar su libertad de acción mediante el ingreso a y el cumplimiento de los acuerdos internacionales. La ONU se volvería obsoleta en un escenario así.

El desarrollo de un sistema multipolar estaría impulsado por dos factores principales: la preocupación de estados que no son blanco inmediato de la acción estadounidense de que ese país buscase establecer relaciones imperiales, así como la reacción por el costo que éstos percibirían al ocupar una posición subordinada en un

sistema imperial emergente. En el caso de Europa, ello implicaría el avance de las posiciones *gaullistas* dentro de la UE uno de cuyos rasgos distintivos es la preocupación por el “hiper-poder estadounidense”.

Importa destacar que una transición hacia un escenario multipolar no sólo sería resultado de la percepción generalizada del poderío estadounidense sino también del relativo declive de su poder, lo cual en opinión de analistas como Michael Mann ya es una realidad frente a Europa y Japón y pronto lo será frente a la India y China. Este autor afirma que el mundo podría moverse hacia una nueva versión del orden internacional del siglo XIX, ahora caracterizado por un poder dominante (EUA) incrustado en el concierto multilateral de poderes y en un capitalismo transnacional.

Una versión más catastrofista del escenario del balance del poder multipolar que describen Held y Koenig-Archibugi plantea, no un concierto de poderes que busquen preservar un cierto grado de orden internacional, sino una situación en la que las tensiones y los conflictos armados proliferen en la periferia del sistema, o incluso un escenario en el que la competencia entre los mayores poderes del orbe incremente los conflictos regionales y la inestabilidad. En este sentido, la descentralización y *deconstitucionalización* del uso de la fuerza conduciría a una mayor bifurcación del mundo, con una región próspera en la que la disuasión permita preservar la paz entre los poderes principales; y una vasta región en la que la pobreza, la inestabilidad y la competencia por el poder se combinarán para generar una espiral de conflictos y violencia. En este escenario, los estados más débiles que figuran en la denominada “hit list” de los Estados Unidos podrían verse orillados a concluir que las armas de destrucción masiva asociadas a tácticas terroristas representen el único medio de ecualizar su poder frente al estadounidense¹⁶⁴.

Escenario 3: hacia un sistema de seguridad colectiva.

El desarrollo de un sistema de seguridad colectiva implica el desarrollo de dos procesos: un ejercicio del poder militar más descentralizado en el que la intervención armada sea llevada a cabo por una pluralidad de estados y no sólo por los Estados Unidos. Segundo, el poder militar se hace cada vez más constitucional y es ejercido sobre la base de reglas precisas, imparciales y obligatorias para todos. En este sistema

¹⁶⁴ Sobre la descripción de los escenarios, ver Held y Koenig-Archibugi (2004) op cit.

los estados renuncian a decidir de forma autónoma cuando se justifica una intervención militar y cualquier cambio a las reglas es hecho sobre la base de procesos participativos y no como resultado de decisiones unilaterales. El avance hacia un genuino sistema de seguridad colectiva requeriría una reforma integral y el fortalecimiento de las Naciones Unidas, la cual pese a haber sido diseñada sobre la base de un sistema de este tipo, nunca fue capaz de desarrollar este función de forma efectiva en virtud de la lucha por el poder de las super potencias y la utilización del veto como regla de procedimiento en el seno del Consejo de Seguridad.

La idea de un mundo que avance hacia un sistema de seguridad colectiva genera escepticismo en muchos analistas y tomadores de decisiones que, como Kagan enfatiza las diferencias existentes entre las visiones estratégicas de los dos componentes esenciales de un sistema así, los Estados Unidos por un lado y la Unión Europea por el otro. Al respecto afirma que dadas las profundas divergencias en la manera de concebir y buscar garantizar la seguridad en el mundo contemporáneo, una *constitucionalización* del uso de la fuerza resulta muy poco probable en el futuro cercano. A esto se suma la resistencia de algunos poderes como Alemania y Japón para asumir responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad, debido entre otras razones a una cultura política antimilitarista o a los beneficios de la cultura del “free riding” o “gorrón” en la que los actores se benefician de la provisión de seguridad que les dan grandes poderes como los Estados Unidos, sin contribuir a sus costos políticos y económicos.

Escenario 4: Hacia una democracia global

El mejor de los mundos posibles es aquel en el que la política permitiría terminar con la anarquía y la guerra. Esta cuestión es una constante en el pensamiento occidental y está vinculado a la tradición republicana y constitucionalista de la Ilustración. Particularmente desde el final de la Guerra Fría ha resurgido la idea de que es deseable y posible una política global organizada sobre la base de principios democráticos, lo cual involucraría un proceso dual de centralización y *constitucionalización*, conforme al esquema planteado por Held y Koenig-Archibugi. Esto es, el imperio de la ley practicado por los estados y otros actores, lo cual contribuiría a una suerte de “domesticación” de las relaciones internacionales en el sentido de domar las fuerzas coercitivas y de hacer de la política mundial algo más cercano a la dinámica

constitucional y democrática de los estados. Por otra parte, se requeriría la centralización de lo militar; esto es, un giro permanente en la creciente proporción de las capacidades coercitivas de los estados hacia las instituciones regionales e internacionales. Esto significa que la organización de la fuerza se basaría en un elemento global y las decisiones para autorizar su uso coercitivo, en aras de lograr la paz y su mantenimiento, estarían monopolizadas por una entidad colectiva.

Las posibilidades de que el mundo se mueva hacia una política global organizada conforme a principios democráticos es vista con muchas dudas por los autores realistas, quienes consideran que una democracia global es prácticamente imposible debido a que la dinámica mundial obedece a la política del poder. Por su parte, los autores adscritos a una tradición comunitaria de pensamiento afirman que una serie de requisitos son necesarios para lograr un gobierno democrático global; entre ellos un sentido de identidad colectiva y valores comunes, así como la voluntad de compartir responsabilidades y ejercer la solidaridad con los demás miembros de la comunidad mundial.

Held y Koenig-Archibugi concluyen -sobre la base de los análisis de destacados académicos, formadores de opinión y tomadores de decisiones como Michael Cox, Michael Mann, John Ikenberry, Joseph Nye, Robert Kagan, Robert Cooper, Mary Kaldor o Thomas Risse- (todos autores del libro *American Power in the 21st Century* (2004)), que existe la posibilidad de que ninguno de los cuatro escenarios ocurran en el corto plazo y que lo que permanezca sea el *status quo*, en la medida en que las fuerzas políticas, económicas y sociales tiendan a mantener una centralización del ejercicio coercitivo del poder, mientras otras empujen en la dirección contraria, hacia su difusión. De la misma manera ocurriría con las fuerzas que promueven la *constitucionalización* del poder, al tiempo que otras busquen hacerlo más discrecional. Esto resultaría en un balance de fuerzas que perpetuaría el *status quo*. En este escenario, la fuerza militar seguiría siendo un recurso, a veces unilateral, contra aquellos Estados que sean declarados “parias” y amenaza a la estabilidad mundial y la hegemonía estadounidense continuaría generando intensos debates y discusiones¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Sobre la discusión de los posibles escenarios mundiales en el siglo XXI y el ejercicio del poder estadounidense ver Held y Koenig-Archibugi (2004) op. cit.

b) La paradoja del poder norteamericano

Joseph Nye plantea en *La paradoja del poder norteamericano* (2003) que los Estados Unidos tienen ante sí diversas opciones para reaccionar y relacionarse con el mundo contemporáneo: ya sea mediante el tradicional aislacionismo, a través del unilateralismo y del poder duro (*hard power*), o a través del multilateralismo y la cooperación con los demás. Amplios sectores de la opinión pública de ese país defienden el unilateralismo pues consideran que su país es la mayor potencia mundial y -como tal- con los medios necesarios para actuar y hacer frente a los desafíos mundiales. Sin embargo, muchos estrategas de política exterior consideran que esa no es una opción viable para los Estados Unidos, no solo por los costos –económicos, políticos, financieros y de seguridad- que ello implica, sino también por sus magros resultados. Prueba de ello es guerra en Iraq iniciada en 2003.

Por otra parte, en opinión de este autor la alternativa de reducir la participación estadounidense en los asuntos mundiales no es viable pues ello no disminuiría la vulnerabilidad del país, sino que incluso podría aumentarla. Efectivamente, es necesario que la potencia norteamericana entienda la paradoja de su poder en el mundo y que éste se desenvuelva en un tablero de por lo menos tres dimensiones las cuales no pueden ser dominadas en su totalidad, razón por la cual Estados Unidos requiere hacer uso de la persuasión, la disuasión, el convencimiento y la cooperación multilateral; es decir, del poder blando para lograr sus intereses y seguridad.

En opinión de Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth (2009), los Estados Unidos tienen un papel clave que jugar en la reforma de las instituciones internacionales y el nuevo orden global en virtud, no sólo de su poderío –en todos los planos- sino de la necesidad de cambio y legitimidad para un nuevo orden mundial que permita una mayor estabilidad. El marco teórico en el que descansa la tesis de estos autores es racionalista y apuntalan sus afirmaciones, tanto en el Neorealismo como en el neoliberalismo. Afirman que en un mundo anárquico, caracterizado por Estados egoístas, las posibilidades de que cooperen son mayores cuando un hegemon toma el liderazgo. Desde luego los autores ven en los Estados Unidos al único líder capaz de

impulsar el cambio, aún cuando su legitimidad haya sido cuestionada en algunos momentos.

A los factores reales de poder, estos autores añaden la existencia de incentivos lo suficientemente fuertes para motivar a la potencia a actuar en aras de promover un nuevo orden internacional basado en la reforma, en virtud de que los arreglos institucionales constituyen canales de poder que permiten fortalecer la propia seguridad de los Estados Unidos. El corolario del marco neorrealista que subyace la tesis de los autores lo constituye la afirmación de que aún unos Estados Unidos rudos y egoístas – características realistas/racionalistas- querrían un marco institucional robusto que incluya, además de tratados y organizaciones, reglas informales y estándares de legitimidad respecto al comportamiento internacional. En síntesis, para Brooks y Wohlforth (2009) las instituciones facilitan el liderazgo global de los Estados Unidos y su ejercicio del poder.

Dichos autores basan sus afirmaciones en la teoría institucional y afirman que las instituciones tienden a centrar la negociación en la manera en la que los costos de la cooperación se dividen entre los jugadores. Asimismo, los diversos problemas que enfrenta la humanidad requieren atención continua más que soluciones de un solo movimiento. Aunado a ello, las instituciones reducen la necesidad de que el hegemón intervenga directamente en el sistema internacional lo cuál diluye la percepción de que controla el devenir mundial. Sin duda esta postura está cargada de una dosis de realismo institucional en el que no asoma la duda de que los Estados Unidos constituyan el mayor poder del mundo contemporáneo y por ende que les corresponda un papel central para jugar.

Por otra parte, el debate entre visiones unilateralistas, aislacionistas y multilateralistas no se da en términos puros sino que plantea matices conforme a la evolución de los intereses y las preferencias de ciertos sectores de la sociedad, así como frente al desenvolvimiento de los acontecimientos nacionales e internacionales. De ahí que se abran espacios para la negociación y el desarrollo de estrategias de política exterior, sobre todo con un nuevo gobierno. Al respecto y en mi opinión, debe superarse el sesgo que algunos funcionarios de gobierno plantean en favor de lo que llaman un “multilateralismo selectivo” o “a la carta”, sobre todo por parte de la potencia norteamericana, pues ello puede incrementar sus costos respecto a aquellas regiones,

países y asuntos que queden fuera de la agenda y de sus estrategias de colaboración. Sobre este punto Nye plantea que los Estados Unidos deberían actuar teniendo en cuenta los intereses de terceros, además de los suyos, con lo cual otorgarían a los demás un papel sustancial y, al hacerlo, acabarían aceptando el multilateralismo como vía ideal para la cooperación en el mundo actual. (Nye, 2003:213)

En respuesta a las tendencias aislacionistas y soberanistas que persisten en ese país puede argumentarse que mantenerse aislado de una serie de asuntos mundiales limita las posibilidades de generar acuerdos de colaboración y de que los países se adapten a las preferencias e intereses estadounidenses. Respecto a la participación en la ONU, es importante considerar que existen posiciones conservadoras y aislacionistas como la del senador Jesse Helms quien ha señalado que la Organización puede ser vista como un instrumento útil para la proyección mundial de los Estados Unidos, siempre y cuando no se pretenda convertirla en una autoridad moral central del orden mundial, pues en su opinión ello fomentaría la confrontación con la potencia norteamericana¹⁶⁶.

Los Estados Unidos deben superar la arrogancia de su política exterior a fin de ampliar su influencia y persuasión en el mundo; de ser respetados y, a partir de ello, reducir su vulnerabilidad. Actuar de otro modo acarrea problemas y costos más altos para el país. Brooks y Wohlforth sostienen que nadie más tiene la capacidad y el liderazgo para impulsar la reforma del sistema internacional y que el cambio institucional se logra más fácilmente cuando existe un estado dominante con la legitimidad y las capacidades necesarias para resolver los problemas asociados con la acción colectiva.

Como apunta Nye: “los Estados Unidos deberían procurar trabajar de forma multilateral con otros países en objetivos globales, siempre que sea posible, y deben ser conscientes de que nuevas fuerzas emergentes, aliadas o en coalición, limitarán cada vez más las opciones norteamericanas y reducirán su influencia estratégica, como en el caso de la *Organización de Cooperación de Shanghai*. En consecuencia, cada vez tendrán una menor capacidad para imponer su voluntad y serán más vulnerables ante una variada gama de amenazas (2003:216-217). Esta condición de vulnerabilidad de los países, así como la necesidad de trabajar colectivamente fue enfatizada por el *Panel de*

¹⁶⁶ Cfr. Jesse Helms, “American Sovereignty and the UN”, en *The National Interest*, invierno, 2000-2001, 34.

Expertos sobre las Nuevas Amenazas, los Desafíos y el Cambio de las Naciones Unidas.

Los Estados Unidos tienen que reconocer que las fronteras nacionales son cada vez más porosas, que la soberanía ha cambiado y que los avances de la ciencia y la tecnología plantean nuevos desafíos, aunque también abren nuevas oportunidades para la cooperación global. Por ello es de su interés fortalecer las instituciones multilaterales de seguridad a fin de proporcionar marcos adecuados y efectivos para la cooperación y garantizar el avance de sus intereses. Así lo ha reconocido la Comisión “Hart-Rudman” sobre seguridad nacional, creada en 1988 por el Presidente Clinton para estudiar las políticas de seguridad nacional del futuro. En la opinión de esta comisión los Estados Unidos no pueden asegurar y desarrollar sus intereses de forma aislada. Como mostraron los atentados del 11/S “hasta una *superpotencia* necesita tener amigos” (Nye, 2003:217).

Más aún, Brzezinski plantea que dado que la hegemonía de un país en el mundo equivale solo a una fase en la historia de la humanidad, los Estados Unidos debería empezarse a concientizar sobre el fin de su hegemonía y sobre el legado que al respecto desean hacer al mundo y a la historia. De ahí que este autor señale que la verdadera elección que se presenta hoy a los Estados Unidos radica en definir el modo en el que han de ejercer su dominio en los próximos años; con quién han de compartir la hegemonía, así como a qué objetivos han de consagrarla. Brzezinski afirma que de la respuesta que los norteamericanos den al sentido y objetivo de su poderío mundial dependerá su visión sobre la necesidad de generar consensos con otras sociedades y países, así como acciones que legitimen su liderazgo en el mundo. Agrega que un liderazgo consensuado permitirá a los Estados Unidos incrementar su supremacía en los asuntos mundiales y consolidar su papel como legítima potencia global. En contraste, la búsqueda de una dominación total requerirá un mayor gasto e inversión de poder, así como mayores costos y un mayor riesgo a la seguridad.

Brzezinski (2004) reconoce que el objetivo principal del ejercicio del poder norteamericano y de su política exterior debe ser garantizar la seguridad, sobre todo en un mundo cada vez más caracterizado por un ambiente inseguro. Sin embargo, puntualiza que un esquema solitario de seguridad representa hoy una quimera y que, por ello, la cuenta en pos de la seguridad debe incluir esfuerzos para garantizar un

creciente apoyo internacional. De estos planteamientos se desprende la importancia del multilateralismo, el cual permite a los países con menor poder y peso político en la arena mundial incidir en la política de las potencias e, incluso, limitar la política exterior de una potencia como la norteamericana mediante la formación de coaliciones que logren generar incentivos positivos para que ésta actúe de cierta manera a cambio de recibir colaboración en otros rubros. Al respecto, Joshua Muravchik afirma que basar los actos en normas y principios legales, al tiempo que se aceptan los límites correlativos que esto impone, permite ejercer el poder de manera más fácil y legítima¹⁶⁷.

Definitivamente el multilateralismo supone un costo, cuyas ventajas -a la larga- considero que son mayores. Para los Estados Unidos cumplir con ciertas normas internacionales puede implicar una restricción a su libertad de acción y comercio pero ello le permite vincular a otros actores en temas que son de su interés como la lucha contra el terrorismo, el intercambio de información respecto al crimen organizado o la prohibición de ensayos nucleares en el mundo. En síntesis, la potencia debe confiar y promover la estrategia general de cooperación con los demás en el mundo interdependiente y complejo en el que vivimos.

Otro tema de discusión contemporánea respecto al poder, hegemonía y liderazgo norteamericano en el mundo tiene que ver con que algunos analistas de ese país son conscientes de que el orden establecido por los Estados Unidos tras el final de la Segunda Guerra Mundial se está fragmentando y puede desaparecer en las próximas décadas. Por ello se justifica también una cooperación multilateral que permita formar y fortalecer nuevas alianzas con países y regiones del mundo. Las acciones tendientes a lograr el ejercicio de un liderazgo norteamericano responsable pueden incidir -también- en la reducción del *antinorteamericanismo* y permitir, con ello, que disminuyan las causas del terrorismo islámico.

De acuerdo con Nye (2003), el multilateralismo de los Estados Unidos, considerado como una negociación constitucional, es la clave de su longevidad y seguridad, puesto que reduce los incentivos para que se construyan alianzas en su contra. Sin embargo, este autor reconoce que la táctica multilateralista no debe ser vista como una camisa de fuerza, pues en algunos casos los Estados Unidos deben actuar de

¹⁶⁷ Ver el artículo de este autor "American Power for GAT? A Symposium", en *Commentary*, enero, 2000, 46.

manera unilateral. Al respecto señala casos en los que pueda estar en juego la supervivencia, aunque afirma que siempre que sea posible debe buscarse el apoyo internacional para desplegar este tipo de acciones. Agrega que las estrategias unilaterales son mejores cuando se les refuerza con un apoyo multilateral; así que en general puede decirse que casi ninguna acción internacional puede llevarse a cabo de manera aislada y solitaria pues sus costos serán mayores.

Brzezinski (2004) alerta que los Estados Unidos corren el riesgo de concentrarse exclusivamente en la “guerra contra el terrorismo”, el cual es visto como la amenaza principal que enfrenta ese país y el mundo, la cual, si logra ser vencida, permitirá garantizar la seguridad mundial. Sin embargo, este autor alerta sobre los riesgos de esta óptica y plantea que desde el 9/11 la solidaridad mundial inicial que este suceso generó, se ha trasmutado en una gran soledad de la potencia norteamericana, a partir de las acciones que ha emprendido desde entonces, principalmente la invasión contra Iraq en 2003. Este suceso, según Brzezinski, ha dañado la imagen global de los Estados Unidos y ha acrecentado las dudas sobre las verdaderas motivaciones que subyacen al ejercicio del poder norteamericano en el mundo contemporáneo y esto debe ser tomado en cuenta por la potencia.

A manera de corolario retomo la aseveración de la crítica francesa Dominique Moisi en el sentido de que aún en la era global de la información no ha cambiado el hecho de que casi nada puede llevarse a cabo sin los Estados Unidos y por la multiplicidad de nuevos agentes significativos también es poco lo que ese país puede conseguir solo. Por su parte Nye afirma que una era de “Pax Americana” dependerá del uso del poder blando norteamericano. La prueba radicará en si el poderío de ese país y su unilateralismo puede convertirse en consensos internacionales que resuelvan lo que llama “la paradoja del poder norteamericano”.

CONCLUSIONES

Poco y mucho ha cambiado en los últimos 50 años en el esquema de la seguridad internacional. Si se analiza el cambio y las transformaciones ocurridas desde la perspectiva institucional puede afirmarse que las reglas formales del principal órgano encargado de mantener la paz y la seguridad mundiales, el Consejo de Seguridad de la ONU, no han cambiado sustancialmente pese a que ha sufrido ajustes *ad hoc* conforme a la marcha de los acontecimientos, lo que lo hace un órgano vigente y con capacidad de adaptación, pero con serios desafíos de respuesta frente a los cambios y a las demandas de la seguridad mundial contemporánea.

Si en contraste se analizan los principales rasgos del esquema de seguridad colectiva delineados tras el final de la Segunda Guerra Mundial, la concepción misma de la seguridad y los factores, actores y elementos que la cuestionan en la actualidad, es fácil percibir el cambio que ha sufrido la sociedad internacional en las últimas seis décadas. Al respecto, un punto de quiebre central lo constituye –sin duda- el fin del llamado “orden bipolar” que tuvo a la Guerra Fría telón de fondo y que permitió un equilibrio de poder basado en la disuasión nuclear que ejercieron durante más de 30 años las superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética.

A este cambio en el orden de cosas se han sumado otros fenómenos y sucesos relevantes como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, que han contribuido a perfilar un escenario global complejo, dinámico, inseguro e incierto del siglo XXI. Igualmente puede subrayarse el “descongelamiento” de rivalidades, disputas, diferencias y conflictos latentes de tipo étnico, territorial, religioso, cultural o político en estados y regiones que habían permanecido bajo el dominio de una de las dos potencias durante los años de la Guerra Fría (Yugoslavia, Checoslovaquia, las repúblicas soviéticas, las balcánicas, territorios en Asia, África y Europa del Este), o la nueva estrategia de seguridad y defensa puesta en marcha por la potencia norteamericana desde 2002 y su convocatoria a la comunidad internacional a emprender una “guerra sin cuartel contra el terrorismo internacional”.

A lo anterior se suma la emergencia y consolidación de nuevos actores con fuerte influencia en los asuntos globales, tales como individuos con gran poder

económico y/o político (Bill Gates, George Soros, Carlos Slim, etc.), bandas y grupos criminales organizados y con incidencia transnacional; traficantes de armas o personas, carteles de la droga, “señores de la guerra”, grupos guerrilleros, mercenarios y paramilitares, así como organizaciones terroristas. Dichos actores trascienden los márgenes de acción y control de los estados nacionales y se sirven del avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones para incidir en diversas áreas y aspectos de la política mundial, todo lo cual ha contribuido a modificar el esquema clásico de la seguridad colectiva, así como los desafíos que enfrenta.

Fenómenos como el tráfico de armas convencionales (incluidas las pequeñas y ligeras) y de destrucción en masa –ya sean nucleares, químicas o biológicas- han cobrado un auge creciente entre actores no estatales, lo cual plantea una amenaza a la seguridad y a la integridad de comunidades, regiones y países, así como al propio esquema de seguridad de las Naciones Unidas y de otras organizaciones gubernamentales multilaterales. Lo mismo ocurre con fenómenos como el tráfico de personas, la prostitución transnacional, incluida la de menores de edad, y el creciente impacto en los estados nacionales de los traficantes de estupefacientes y armas, cuyo poder económico y capacidad ofensiva supera, en la mayoría de los casos, la de los estados nacionales.

En resumen, el orden bipolar dominado por la Unión Soviética y los Estados Unidos, ha sido sustituido por un nuevo acomodo internacional cuyos rasgos y dinámica tienen nuevas implicaciones en el ejercicio de la política mundial; en la manera de dirimir las controversias, de concebir la seguridad colectiva, en la formación y transformación de las percepciones respecto a un sinnúmero de asuntos públicos, incluidas las amenazas y los desafíos a las sociedades, así como sobre las instituciones nacionales y multilaterales, y respecto a la manera en la que los ciudadanos perciben su entorno y se organizan frente a él.

Los tradicionales conflictos inter-estatales -entorno a los cuales se erigió el esquema de seguridad colectiva del siglo XX- coexisten hoy con las llamadas “nuevas amenazas” y se desdibujan frente a los conflictos intra-estatales, entre sectores y grupos culturales, religiosos y étnicamente diferenciados, cuya conjugación plantea nuevos y complejos desafíos a la humanidad. Hoy, no sólo se ha incrementado el tipo

de actores internacionales que incide en la política mundial y desafían su estabilidad, sino también el tipo de amenazas y, por ende, la manera de prevenirlas y enfrentarlas.

Si durante la Guerra Fría las controversias sobre la paz y la seguridad se dirimieron -mayoritaria y casi exclusivamente- fuera de la ONU entre las dos superpotencias, en la década de los 90 tras la caída del Muro de Berlín, el Consejo de Seguridad recuperó cierto protagonismo, sobre todo tras la declaración estadounidense de 1992 sobre el surgimiento de un nuevo orden mundial caracterizado por la cooperación y el crecimiento económico del sistema capitalista. Sin embargo, los noventa fueron también años de “guerras domésticas” que empezaron a evidenciar los conflictos soterrados que subyacían al orden de dominación bipolar. Los conflictos inter-estatales se multiplicaron, agudizaron y fueron demandando un incremento y un cambio en el tipo de atención de las Naciones Unidas, una de cuyas acciones centrales fue el despliegue de decenas de operaciones de paz, no contempladas en la Carta de San Francisco.

Los 90 fueron también los años en los que se empezó a hacer evidente la necesidad de repensar la soberanía y el papel del Estado, dentro y fuera de su territorio. Al respecto, la ONU promovió el cuestionamiento sobre la manera de prevenir y terminar conflictos internos -no sólo entre estados-, así como de intervenir en situaciones en las que se pusiera en entredicho el respeto a los derechos humanos fundamentales de las sociedades o grupos humanos, lo cual dio origen a la llamada “responsabilidad de proteger”. También fue el inicio de un diálogo creciente entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General respecto a un mayor involucramiento de los órganos del sistema de las Naciones Unidas en temas vinculados con la paz y la seguridad, así como en sus factores subyacentes.

En 1992 el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali publicó la *Agenda de Paz* que constituyó un referente obligado respecto a las transformaciones de la sociedad internacional, la seguridad y la necesidad de reestructurar la ONU y la política mundial. Por su parte, el promisorio nuevo orden mundial anunciado por el presidente George H. Bush pronto fue confrontado por diversos sucesos que rebasaron los recursos institucionales de las Naciones Unidas. El interludio de paz y esperanza que abrió el final de la Guerra Fría pronto se vio oscurecido por sucesos como Srebrenica, Ruanda, Somalia y Sudán, en los cuales las operaciones de paz de la ONU

fallaron y no impidieron una guerra prolongada y sangrienta, e incluso genocidios. En esos años se inició formalmente el proceso de reforma de la Organización y por primera vez un amplio número de jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en una cumbre de alto nivel convocada por el Consejo de Seguridad en la que afirmaron el papel central de la Organización, su compromiso con el mantenimiento de la paz y la necesidad de fortalecer sus funciones y recursos en esta materia, así como continuar con el desarme general y completo y la erradicación de la pobreza como una de las causas subyacentes de la guerra y la inestabilidad mundial.

Asimismo, los cambios en el escenario internacional obligaron a otras organizaciones regionales como la OTAN a iniciar un proceso de reforma institucional y redefinición de su mandato, ámbito de acción, recursos, mecanismos y estrategias. En algunos casos las acciones *ad hoc* frente a crisis fueron sustituidas por mecanismos institucionalizados sobre la base del consenso y el diseño de nuevas reglas operativas. La comunidad internacional empezó a promover acuerdos respecto a nuevas formas de dirimir los conflictos, prevenirlos y enfrentarlos en un escenario muy distinto al de 1945.

Desde la década de los noventa se inició, entonces, un proceso de cambio institucional que continúa hasta hoy, a ritmos variados, en el que hacen eco los factores reales de poder de los diversos países y en el que se manifiesta el enorme poderío de los Estados Unidos, en tanto superpotencia mundial, así como la disputa por espacios de poder por parte de países emergentes con creciente influencia internacional como Rusia, China, India, Brasil y Sudáfrica, etc.

El papel de la ONU en la transformación del esquema de seguridad mundial resulta relevante en el análisis de este trabajo en virtud de que esta Organización surgió con el mandato central de mantener la paz y la seguridad internacionales y su Consejo de Seguridad fue erigido como órgano encargado de velar por este aspecto y para ello se le otorgó el mandato de, en caso necesario, emprender acciones militares para repeler las agresiones y restituir la paz. Hoy este órgano continua adaptándose a los nuevos desafíos pese a que su transformación formal requeriría modificaciones a la Carta, lo cual a su vez requiere un amplio consenso entre la mayoría de los miembros de la organización (dos terceras partes de la membresía, incluyendo la anuencia de los

cinco miembros permanentes) lo cual plantea el desafío de lograr un nuevo arreglo institucional que se vislumbra difícil, progresivo y acumulativo.

Por otra parte, importa destacar que si bien el surgimiento de las Naciones Unidas obedeció al equilibrio del poder mundial de 1945, el cual ha cambiado sensiblemente desde entonces, la Organización sigue siendo un pilar clave de la arquitectura institucional del sistema de seguridad internacional de nuestros días. La ONU es un espejo de la comunidad mundial y de sus complejidades; de la lucha por el poder y del equilibrio de fuerzas resultante y, hasta la fecha, sigue contribuyendo a hacer del mundo un lugar más habitable y menos hostil mediante sus múltiples mandatos y acciones. Naciones Unidas ha evolucionado, ha incorporado mecanismos para enfrentar retos que no estaban previstos en su carta constitutiva e inició desde principios de la década de los noventa un proceso formal de reforma para adaptarse a las nuevas realidades, oportunidades y desafíos.

Los esfuerzos encabezados por Boutros-Ghali desde 1992, a los que se sumaron los de Kofi Annan en 1997, han buscado impulsar el cambio institucional para adecuar las reglas del juego al escenario actual, a los nuevos jugadores y actores relevantes de la política mundial, así como al nuevo contorno del sistema internacional. Las dificultades e inercias a las que se enfrenta el proceso de reforma son múltiples y muy complejas; sin embargo se observan cambios incrementales y graduales importantes que han sido impulsados por la propia Organización, por algunas coaliciones de estados y por la sociedad civil organizada. Entre ellos destaca el avance en la codificación del Derecho Internacional, en particular en materia de derechos humanos en los últimos 15 años; la creación de tribunales especiales para juzgar a criminales de guerra y violadores sistemáticos de las garantías individuales, como el de la ex Yugoslavia y el de Ruanda; el despliegue de decenas de operaciones de paz en todo el planeta, la contribución al restablecimiento de la paz, la reconstrucción social y política de algunos países luego de conflictos, guerras civiles o genocidios; la erradicación de enfermedades infecciosas y la concientización sobre nuevas pandemias; las acciones en favor del cuidado de los recursos no renovables del planeta, el cuidado del medio ambiente y el combate al avance del calentamiento

global; el avance de la mujer y la protección de grupos vulnerables como los indígenas, los ancianos y los niños, entre muchos otros asuntos mundiales.

La ONU está inmersa en un proceso de renovación, redefinición y fortalecimiento que depende de la voluntad política de sus miembros y de la capacidad de generar -a través de alianzas y coaliciones- incentivos que motiven la cooperación en torno a intereses comunes, en aras del bienestar de la mayoría. Empero, son muchas las dudas que se ciernen sobre la Organización, sobre todo en una época en la que la Organización ha sido seriamente cuestionada y atacada.¹⁶⁸ Muchos estados miembros se cuestionan si el Secretario General tendrá la fuerza necesaria para profundizar la reforma en curso en los ámbitos más delicados y urgentes.

El cambio de actitud de la representación estadounidense ante la ONU, junto con una serie de cambios dentro del propio gobierno de los Estados Unidos y su aproximación a diversos temas como el desarme y la no proliferación nuclear, el narcotráfico, el tráfico de armas, el medio ambiente y otras amenazas que son vistas por la actual administración como responsabilidades compartidas, ha abierto nuevas ventanas de oportunidad para el futuro de la Organización y de las relaciones internacionales, incluida la seguridad mundial.

La relación de los Estados Unidos con la ONU resulta vital, no sólo en la reforma de esta institución, sino en las reglas del juego internacional; sobre todo en un contexto en el que amplios sectores plantean la necesidad de cambiar de estrategias y acciones de política exterior con miras a hacer frente -de manera mas eficiente- a los desafíos que sobrepasan las capacidades individuales de los Estados.

¹⁶⁸ En un comunicado oficial de la ONU el Secretario General Ban Ki-moon destacó las respuestas planteadas en el informe para afrontar el problema del calentamiento global, que fue elaborado por el *Panel sobre Cambio Climático* y publicado el 4 de Mayo de 2007 en Bangkok. Al respecto, el Secretario General señaló que las emisiones de gases de efecto invernadero han aumentado un 70% de 1970 a la fecha y subrayó que, pese a las iniciativas de desarrollo sostenible, se estima que estas emisiones se incrementarán del 25% al 90% en 2030 con respecto al 2000. Agregó que el aumento continuo de estos gases debe contenerse como lo señala el informe mediante la implementación de medidas al alcance de todos los sectores de la sociedad. No obstante, agregó que es urgente que los gobiernos y el sector privado actúen lograr el objetivo de detener el deterioro ambiental producido por el calentamiento global. El titular de la ONU sostuvo, además, que mitigar el cambio climático a un bajo costo sólo será posible mediante un mejor régimen internacional y sostuvo que es imperativo acordar para el 2010 un marco de trabajo común que garantice la entrada en vigor de un nuevo régimen mundial y urgió a la adopción de un paquete de provisiones que impulse este proceso en la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático que se celebrará en Bali en diciembre de 2007. (información tomada de la página principal del Centro de Noticias de la ONU en línea www.un.org/spanish/News/ el 4 de Mayo de 2007.)

Efectivamente, la ONU requiere de la participación comprometida de su miembro más poderoso para hacer de la reforma una realidad efectiva que permita adecuar el cambio institucional a las condiciones y desafíos del mundo contemporáneo; ello incluye la reforma de los órganos principales, el ajuste de la representación en ellos, la consolidación de la reforma administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas; la reforma de los métodos de trabajo, de la toma de decisiones y de su capacidad coercitiva y de hacer cumplir las disposiciones. Si bien el Consejo de Seguridad ha fungido en los hechos como poder ejecutivo, legislativo y judicial pues ha creado tribunales *ad hoc* como los de Ruanda y Yugoslavia; ha emitido sanciones e impuesto medidas para incorporar en las legislaciones nacionales para hacer frente al terrorismo internacional (Ej. Resolución 1373), se requiere una reforma formal que acompañe estas modificaciones de facto e informales del órgano encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales, el cual requiere adaptarse a los nuevos contextos y desafíos mundiales.

El escenario actual plantea retos y oportunidades para emprender esta tarea. Los Estados Unidos tienen una sociedad dinámica con grupos de interés cuyas preferencias se modifican constantemente; cuentan con un gobierno renovado, cuyo mensaje de cambio abre esperanzas sobre una nueva era de la política internacional en la que la seguridad juega un papel central. Elementos como la persuasión y la seducción y no del uso del “poder duro” o militar serán decisivos para ello.

El reto de seguir contribuyendo a que el mundo sea un lugar más justo, incluyente, estable, seguro y habitable depende de todos los miembros de la ONU, así como de un sin fin de actores de la sociedad global. La Organización es un foro en el que coinciden y se enfrentan una variedad de intereses, visiones del mundo y estrategias de negociación; hacer de ella un espacio más democrático y eficiente depende de la voluntad política de todos sus miembros y de la capacidad que tengan para identificar a la cooperación con el bienestar colectivo y el futuro del planeta.

Por su composición, representatividad y potencial democrático, las Naciones Unidas deben ser el instrumento del cual partan las normas y los principios rectores de la vida internacional del siglo XXI. El sistema de Naciones Unidas debe colocarse a la cabeza de todo el andamiaje normativo y legal internacional, regional y subregional, a fin de garantizar -en todos los niveles y ámbitos- una acción coordinada y consensuada

sobre la forma en la que ha de hacerse frente a los múltiples y complejos desafíos contemporáneos. Asimismo, la ONU debe ser el garante del cumplimiento de los instrumentos legales especializados y de los compromisos multilaterales adoptados por los Estados, incluidos los relativos a la seguridad colectiva.

Uno de los retos principales para cumplir con estos propósitos es lograr un conjunto de incentivos y nuevas reglas del juego entre los estados, que permitan dotar a las Naciones Unidas de una capacidad para hacer cumplir sus decisiones y el entramado jurídico que custodian, el cual está en constante evolución. Al respecto, es importante señalar que una urgente necesidad de la comunidad internacional es reconocer lo caducos que resultan algunos de los planteamientos y preceptos contemplados en la Carta constitutiva de las Naciones Unidas, en virtud de la evolución jurídica, política, económica, ecológica, social y cultural del mundo y sus diversas sociedades, así como por la innegable evolución del pensamiento, las ideas, estructuras e instituciones en las que éstas se desenvuelven. De ahí que aspectos como el sistema de estados nacionales consagrado desde la Paz de Westfalia, así como la soberanía, la no-intervención en los asuntos internos de los estados; el esquema de paz y seguridad tradicional, por sólo mencionar algunos, requieran hoy una redefinición, ampliación y actualización para hacerlos compatibles y adecuados con los contornos y desafíos del sistema mundial contemporáneo. Asimismo, como señaló Adolfo Aguilar Zinser, es necesario evitar la aplicación casuística o circunstancial del Derecho Internacional y lograr el compromiso de ubicar la jurisdicción de la ONU como una prioridad de la sociedad global.

Por otra parte, a la preocupación sobre el cumplimiento de los objetivos y principios de las Naciones Unidas, sus metas de desarrollo del milenio y aspectos centrales como el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales, se suma la necesidad de enfocar -desde perspectivas novedosas- las causas subyacentes a los fenómenos y desafíos que enfrenta la humanidad y que rebasan hoy las fronteras y jurisdicciones estatales. En este sentido, es posible apreciar que en los últimos años la comunidad internacional representada en la ONU ha puesto énfasis en cuestiones ligadas al desarrollo económico, político y social, como aspectos centrales y decisivos que influyen directamente en la prevención de conflictos y en el mantenimiento de la

paz y la seguridad globales. Este enfoque multidimensional de la seguridad ha sido adoptado por el propio Consejo de Seguridad.

Si bien no existe todavía una autoridad supranacional con el poder coercitivo necesario para hacer cumplir las obligaciones y compromisos asumidos por las sociedades y los Estados -en el marco de tratados, convenciones y acuerdos multilaterales- está en la voluntad de los Estados, a través de los arreglos formales e informales que alcancen, cumplir con los compromisos asumidos en aras de un mayor bienestar individual y colectivo que permita hacer el mundo un espacio más seguro, estable, con mayores certezas y capacidades para prever y hacer frente a las variadas amenazas y desafíos del presente.

Lo anterior implica que el proceso de reforma de las Naciones Unidas y de las instituciones mundiales encargadas de la seguridad debe ampliarse más allá del ámbito estatal y a ello debe sumarse la participación de la sociedad, a través de espacios públicos diversos (universidades, institutos, organizaciones no gubernamentales, redes de acción). La reforma de la Organización debe verse, además, como una prioridad al interior de los Estados y como un ejercicio de democratización e institucionalidad global que debe lograrse mediante la promoción de consensos en torno a aspectos centrales vinculados con el bienestar de las mayorías. Ello plantea la necesidad de diseñar e implementar estrategias que pongan de relieve los altos costos que la acción no coordinada de la comunidad mundial tiene en prácticamente todos los planos del quehacer internacional.

El reto, entonces, reside en lograr la aceptación de las mayorías respecto a los compromisos que se desprenden de esa responsabilidad colectiva, a fin de promover acuerdos en diversos ámbitos y de dotar a la Organización y a la humanidad de instrumentos y mecanismos más eficaces. Así, el nuevo consenso en materia de seguridad mundial debe reconocer el vínculo indisoluble entre desarrollo y seguridad, así como partir de la premisa de que si bien los principales protagonistas de la lucha contra las viejas y nuevas amenazas siguen siendo los Estados -como lo afirmó el ex Secretario General, Kofi Annan- ninguno puede hoy hacer frente -por sí solo- a estos desafíos transnacionales y multidimensionales, por lo cual es indispensable desarrollar estrategias colectivas y un sentido de responsabilidad compartido.

Asimismo, es importante que la comunidad internacional acepte que aun cuando las diferencias de poder, riqueza, población o geografía determinan la sensación de las sociedades sobre lo que constituye una amenaza a la supervivencia y el bienestar, el carácter multidimensional, interconectado y transnacional de los retos y desafíos actuales obliga a construir una ecuación en la que se vuelve una condición *sine qua non* que todos los actores participen a fin de lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad globales. Las Naciones Unidas representan el espacio de diálogo y negociación multilateral por excelencia; de ahí la importancia de continuar su reforma a fin de dotarla de las herramientas, los métodos de trabajo, las estrategias, mecanismos y capacidades necesarios para consolidarla como un organismo democrático y eficaz para el siglo XXI.

Por otra parte, siguiendo a Keohane (2002), es importante interrogarse sobre la capacidad de los Estados Unidos para liderar la política mundial y a instituciones multilaterales como la ONU. Este autor plantea que el éxito de dicha institución dependerá de la unidad de acción que se logre entre las principales potencias encabezadas por los Estados Unidos, incluyendo a los actuales cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Al respecto señala que, pese a las transformaciones que la globalización ha traído consigo, los Estados seguirán siendo importantes en la política mundial, al menos por un tiempo, y su estructura interna y diseño institucional serán clave respecto a su habilidad para adaptarse a los efectos de la globalización y sus desafíos. (Keohane, 2002: 204)

La actuación debe guiarse por una definición clara de los objetivos de las sociedades humanas, siendo capaces de ver más allá del *momentum* que se vive a fin de vislumbrar horizontes de largo alcance en los que puedan consolidarse las acciones concertadas a favor de un mundo más estable, seguro y justo. Es este el objetivo sobre el cual debe guiarse la reforma de las Naciones Unidas y del sistema institucional de seguridad colectiva, los cuales permanecerán en constante evolución como reflejo de los cambios de las propias sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

Adam Roberts (2004), "The United Nations: variants of collective security", en *Explaining International Relations since 1945*, Londres: Oxford University Press, pp. 309-332.

Allen, Neal "The Fight Against Terrorism in Historical Context: George W. Bush and the Development of Presidential Foreign Policy Regimes", en Hayden, Patrick (2006), *Americas War on Terror*, Londres: Ashgate Publishing.

Allison, Graham (2000) "The impact of Globalization on National and International Security", en Nye, J. y J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalized World*, Washington: Brookings Institution Press, p.72-85.

Axelrod, Robert (2003), *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Baldwin, David (1993), *Neo-realism and Neo-liberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.

Barkin, Samuel J. (2006), *International Organization. Theories and Institutions*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Baylis, John y Steve Smith (2001), *The globalization of World Politics. An introduction to international relations*, New York: Oxford University Press.

Bourantonis, Dmitris et al (2008), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, New York: Routledge.

Bowles, Newton R. (2004), *The Diplomacy of Hope. The United Nations Since de Cold War*, New York: I.B. Tauris

- Brecher, Michael y Frank P. Harvey (2002), *Realism and Institutionalism in International Studies*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Brzezinski, Zbigniew (2005) *The Choice, Global Domination or Global Leadership*, Nueva York: Basic Books.
- _____ (1997) *The Grand Chessboard. American Primacy and its geostrategic imperatives*, Nueva York: Basic Books.
- Block, R. (1994), "The Tragedy of Ruanda", en *New York Review of Books*, (20 oct. de 1994).
- Borja, Arturo (comp.) (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, Colección Estudios Internacionales del CIDE, México, CIDE.
- Boulden, Jane (2007), "Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría: tendencias y retos" en Revista *Foro Internacional* 187, XLVII (I), México, pp. 36-52
- Bowles, Newton R., (2004), *The Diplomacy of Hope. The United Nations since de Cold War*, Londres: I.B. Tauris.
- Brooks, Stephen y Eilliam Wohlforth, "Reshaping the World Order", en *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2009, Estados Unidos: The Coucil on Foreign Relations.
- Brown, Michael E., Owen R. Coté Jr. et al (1998) *Theories of War and Peace*, Cambridge: The MIT Press.
- Chomsky, Noam (2004). *Hegemonía o supervivencia. El dominio mundial de EEUU*, Colombia: Grupo Editorial Norma.

- Dawkins, Kristin (2004). *Gobernanza global. La lucha por hacerse del poder del planeta*, Bilbao, España: Ediciones Mensajero.
- Dunne, Tim y Brian Schmidt, "Realism" en J. Baylis y S. Smith (2005) *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, 3rd edition, Nueva York: Oxford University Press.
- Eichenberg, Richard C., "Domestic Preferences and Foreign Policy: Cumulation and Confirmation in the Study of Public Opinion", en *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 1, Mayo de 1998, pp. 97-105.
- Elster, Jon (1991), "The Possibility of Rational Politics" en David Held (ed.) *Political Theory Today*, Oxford: Polity Press.
- _____ (1989), *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*, Barcelona: Gedisa.
- Evans, Gareth (2008), *The responsibility to protect. Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington DC: Brooking Institution Press.
- Gaddis, John Lewis (2005), *The Cold War: A New History*, Estados Unidos: Penguin Press.
- García Martínez, José S, (2004) "Tipos de elección racional" publicado en la Revista Internacional de Sociología, no. 37, 2004, pp. 139-173.
- Gibbons, Robert (1992), *Un primer curso de teoría de juegos*, Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Gruber, Lloyd (2000), *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton: Princeton University Press.

Harsanyi, John Charles, "Utilities, preferences, and substantive goods" en *Journal Social Choice and Welfare*, vol. 14, Number 1, December 1996, Berlin: Springer Berlin/Heidelberg, p. 129-145.

Heffermehl, Fredrik S. (2003), *Construir la paz*, Madrid: Fundación Cultura de Paz/ Icaria.

Heath, Anthony (1976), *Rational Choice and Social Exchange*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 75-79.

Held, David y McGrew, A. (eds.) (2002), *The Global Transformation Reader*, Cambridge: Polity Press (2da edición).

Held, David y Mathias Koenig-Archibugi (eds.) (2004), *American Power in the 21st Century*, Cambridge: Polity Press.

Hirst, Monica et al (2004), *Imperio, Estados e instituciones*, Buenos Aires: Editorial Altamira.

Hoffmann, Stanley (1987), *Janus and Minerva*, Nueva York: Westview.

Jepperson, Ronald L. (1991). "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en Powell y DiMaggio (1991), en *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

Kahhat, Farid (comp). (2005), *El poder y las relaciones internacionales. Ensayos escogidos de Kenneth N. Waltz*, Colección Estudios Internacionales del CIDE, México, CIDE.

Keohane, Robert O. (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres: Routledge Taylor and Francis Group.

Kissinger, Henri (1995). *La diplomacia*, México: Fondo de Cultura Económica.

- Lake, David A. & Robert Powell eds. (1999) *Strategic Choice and International Relations*, New Jersey, Princeton.
- Lasalle, Ferdinand (1999) 11edi, *¿Qué es una constitución?*, México: Colofón.
- March y Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York: The Free Press.
- Martin, Lisa L. y Beth A. Simmons eds. (2001), *International Institutions. An International Organization Reader*, Cambridge, Mss: The MIT Press.
- Martínez García, José Saturnino (2004), "Tipos de elección racional" en *Revista Internacional de Sociología* No. 37, pp. 139-173
- Morrow, James D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*, New Jersey: Princeton University Press.
- Naciones Unidas (1945) *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*, Nueva York: Servicios de Información Pública de las Naciones Unidas.
- _____ (2001), Carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General, S/2001/138 del 12 de febrero de 2001, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (2003), Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1456 (2003), 20 de enero de 2003, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (2004) *A more secure world: Our shared responsibility*. Reporte del Panel de Expertos sobre las Amenazas, los retos y los cambios, Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- _____ (2005) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, Nueva York, Naciones Unidas.

_____ (2005), Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/1631 (2005), 17 de octubre de 2005, Nueva York, Naciones Unidas.

_____ (2005) Resolución de la Asamblea General 60/180, “La Comisión de Consolidación de la Paz”, 30 de diciembre de 2005, Nueva York, Naciones Unidas.

_____ (2005), Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, Nueva York, Naciones Unidas.

North, Douglass (1984), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Universidad.

North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, Joseph S. Jr. (2002), *The paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone?* Oxford: Oxford University Press.

----- (2004) *Soft Power. The means to success in world politics*. Cambridge: Perseus Books Group.

Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México: Limusa, Grupo Noriega Editores.

Olson, Mancur (2000), *Power and Prosperity*, Nueva York: Basic Books.

Peters, Guy B. (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.

- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Price, Richard M. y Mark Zacher (eds.) (2004), *The United Nations and Global Security*, New York: Palgrave
- Roberts, Adam (1997), "The United Nations: variants of collective security", en Wood, Ngaire, (2006) *Explaining International Relations since 1945*, Nueva York: Oxford University Press.
- Roberts, Adam et al (1993) (2ª edi.), *United Nations, divided world. The UN's roles in international relations*, Oxford: Oxford University Press.
- Rosas, María Cristina (coord.) (2005), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, México: UNAM / Folke Bernadotte Academy.
- Simon, Herbert (1989), *Naturaleza y límites de la razón humana*, México: FCE.
- Snow, Donald M. (2004), *National Security for a New Era. Globalization and Geopolitics*, Nueva York: Longman Pearson.
- Stein, Arthur A. (1993), *Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations*, Nueva York: Cornell Paperbacks-Cornell University Press.
- Strange, Susan (1982), "Cave! hic dragones: a critique of regimen analysis", en *International Organization* 36, 2, Primavera 1982: Massachussetts: MIT Press.
- Thakur, Ramesh y Edward Newman (2000), *New Millennium, new perspectives. The United Nations, Security and Governance*, Nueva York: The United Nations University.

Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical institutionalism in comparative politics" en Steinmo, Thelen y Longstreth, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tsebelis, George (1990), *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.

United States Institute of Peace (2005), *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace.

Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Massachussets: Adison-Wesley.

Wendt, Alexander (1992), "Anarchy is what States Make of it", en *International Organization*, no. 46, MIT Press, p. 395-421.

Wittaker, David J., (2000), *United Nations in the Contemporary World*, Londres: Routledge.

Woods, Ngaire (2004), *Explaining International Relations since 1945*, Nueva York: Oxford University Press.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Alonso Gómez Robledo, "Consideraciones en torno a las operaciones para el mantenimiento de la paz" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XX XV, núm. 103, enero-abril de 2002, pp. 94-114.

Jervis, Robert (1982), "Security regimes", en *International Organization*, 36, 2, Primavera

Martínez García, José Saturnino, (2004), "Tipos de elección racional" en *Revista Internacional de Sociología* No. 37, pp. 139-173 URL: <http://www.webpages.ull.es/users/josamaga/Papers /tipos-rat.pdf>

Mikael Eriksson, Margareta Sollenberg y Peter Wallensteen, "Patterns of Major Armed Conflicts, 1990–2001," en *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament, and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 63–76.

Monty G. Marshall y Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2005: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, College Park: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, Mayo de 2005.

Sabá, Katlyn, "Bosnia, Ruanda y Haití: dos fracasos y una esperanza", en el portal electrónico del *Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo*, www.cidob.org.