



América Latina y el conflicto iraquí

Carlos Malamud*

Tema: La evolución de la crisis iraquí se manifiesta en las distintas regiones del mundo con tomas de postura de los gobiernos y de la opinión pública ante la evolución de los hechos. En América Latina, pese a su cercanía a EEUU, unos y otros, con las debidas excepciones, se muestran bastante reacios a involucrarse en el conflicto.

Resumen: El conflicto iraquí ha desnudado una serie de contradicciones latentes en el nuevo orden internacional, un orden que se ha ido construyendo no sin dificultades (y a veces con mucha improvisación) después de la caída del Muro de Berlín. El fin de la Guerra Fría vació de contenido, o limitó los ya existentes, a una serie de instituciones creadas a mediados del siglo pasado para responder adecuadamente a lo que se entendía como amenaza comunista. Es el caso de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), que en 2002 fue denunciado por México, después de que el presidente Fox proclamara su defunción en los días previos a los atentados terroristas del 11-S (ver *México abandona el TIAR*, 26/9/2002, www.realinstitutoelcano.org/analisis/74.asp). América Latina, en un mundo globalizado como el actual, no puede quedarse al margen, pese a las pretensiones de sus líderes y de su opinión pública. Mientras el estado de la opinión es claramente contrario a la guerra, las tomas de postura de los políticos muestran indecisiones y contradicciones, prueba evidente que se reacciona frente a los acontecimientos en lugar de adoptar una postura de conjunto ampliamente discutida a lo largo del continente.

Análisis: La gestión de la crisis iraquí en los dos primeros meses de 2003 ha evidenciado los problemas que afectan a las Naciones Unidas, especialmente a su Consejo de Seguridad, pero también a la Unión Europea (UE) y a la propia OTAN. Por ello no debe extrañar que los países latinoamericanos no hayan adoptado hasta ahora una postura unitaria de consenso al respecto, pese a contar con dos miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad, Chile y México. Sin embargo, es evidente que la región será afectada por los acontecimientos, ya lo está siendo, tanto por la guerra en sí misma como por la particular situación que atraviesan las relaciones transatlánticas, a la vista de los problemas más arriba mencionados.

América Latina, pese a ser en líneas generales un territorio de paz y con escasa incidencia del terrorismo internacional, fue, paradójicamente, uno de los grandes perdedores del 11-S. Hay matizaciones que afectan básicamente a Colombia. Desde entonces, el papel de la región en el mundo y la atención que sus problemas políticos y económicos, así como sus autoridades, suscitan entre los responsables políticos norteamericanos y, también, europeos ha descendido considerablemente. Sin lugar a dudas, México fue uno de los principales afectados, pese a los esfuerzos del ex canciller

* Carlos Malamud
Analista principal, América Latina
Real Instituto Elcano

Jorge Castañeda por mejorar las relaciones entre su país y EEUU. Recuérdese que a principios de septiembre de 2001 el presidente Fox esperaba llegar a un amplio acuerdo con George Bush sobre los emigrantes mexicanos.

Más allá de la responsabilidad norteamericana (al comienzo de su gestión, Bush insistió en reforzar los lazos con América Latina), no deben olvidarse las actitudes de las sociedades y los gobiernos latinoamericanos en los días posteriores a los atentados (la principal excepción fue el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en Brasil y la más criticada la del presidente mexicano Vicente Fox). Pareciera que unos y otros olvidaran frecuentemente que viven en un mundo globalizado, con responsabilidades crecientes, donde ya no se puede sostener la política del avestruz, que los llevaba casi permanentemente a esquivar el bulto, al estimar que el problema no va con ellos, que sus países están a gran distancia de los principales centros mundiales de decisión y que es posible seguir navegando a dos aguas. Prueba de esto es la valoración que las distintas opiniones públicas latinoamericanas siguen haciendo sobre los autores de los atentados, pensando más en un complot estadounidense que en la responsabilidad de los terroristas islámicos. En Argentina, según muestra un reciente estudio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el 34% de la población no cree que el terrorismo islámico fuera el responsable de los ataques. En esta actitud, la falta de protagonismo y docencia de los gobiernos y de los líderes de opinión es preocupante.

Desde los inicios de la crisis iraquí se cuestionó la actitud de EEUU, y desde distintos centros de poder y numerosos medios de prensa, los latinoamericanos no eran una excepción, se los atacó por lo que llamó su deriva unilateralista. Cuando finalmente Washington llevó el caso al Consejo de Seguridad y se sancionó la resolución 1.441, no se entendió claramente la motivación de Bush, especialmente después de su negativa al Tribunal Penal Internacional o su rechazo al Protocolo de Kioto. En la respuesta de la administración norteamericana también contaba el estado de la opinión pública nacional, un tema delicado en plena campaña para las elecciones de noviembre de 2002, y el impacto que sobre el Parlamento tendría el hecho de no apartarse de la legalidad internacional. Gracias a la Resolución 1.441, una parte importante del Partido Demócrata apoya a Bush, al igual que una porción nada desdeñable de la opinión pública norteamericana. Hay percepciones diferentes sobre la relación entre EEUU y la ONU, especialmente en lo que a Europa y a América Latina se refiere. Mientras que la opinión norteamericana dio mayor legitimidad al accionar de su gobierno, al entender que se movía en el marco del derecho internacional; en otras partes del mundo (incluyendo América Latina), la jugada se entendió como una mera concesión a la ONU para terminar haciendo su voluntad. Si EEUU no va a la ONU es unilateralista, pero si va parece que también lo es.

En los meses pasados, hubo elecciones en EEUU y también en Francia y Alemania, otros dos protagonistas del conflicto. Durante su campaña electoral, el canciller alemán Schröder apostó claramente por la paz (con excelentes réditos electorales) y por no involucrar a sus fuerzas armadas, lo que aumentó la tensión entre los antiguos aliados de la OTAN y en el seno de la UE. La posterior declaración franco-alemana, distanciándose de la doctrina oficial de EEUU, echó más leña al fuego y tuvo como respuesta la "carta de los ocho", encabezada por Tony Blair y José María Aznar. Dicha carta, que de alguna manera oponía la "nueva" Europa a la "vieja", por utilizar la desafortunada expresión de Donald Rumsfeld, buscaba reforzar la relación trasatlántica, aunque también sirvió para encrespar los ánimos dentro de la UE. Los actuales problemas europeos, después de la exitosa introducción del euro, son numerosos, y no sólo afectan a la ampliación (incorporación de 10 países del Este europeo y del Mediterráneo en 2004), sino también a la construcción del llamado Segundo Pilar (la implementación de una política exterior y de defensa comunes). En lo relativo a la ampliación, no sólo el ministro francés de exteriores, Dominique de Villepin, sino también el presidente Chirac amenazaron con

bloquear las nuevas incorporaciones si los países candidatos insistían en primar sus lazos con EEUU en detrimento de la construcción europea.

América Latina cuenta con dos sitios en el Consejo de Seguridad, sin embargo, ni se ha apostado hasta fechas muy tardías por mantener una posición unitaria frente al conflicto ni ninguno de los dos países optó por jugar un rol protagónico en esta oportunidad, esperando, como se dice coloquialmente, ver los toros desde la barrera. Sin embargo, en las sucesivas reuniones del Consejo de Seguridad, especialmente en las del 5 y el 14 de febrero, Chile tuvo una postura menos ambigua que México, al señalar que el tiempo se agotaba, que se debía exigir un mayor compromiso de Sadam con respecto a los inspectores y que no había que descartar la salida militar si Sadam optaba por no desarmarse. Al mismo tiempo, la diplomacia chilena, encabezada por la ministra de Exteriores Soledad Alvear y el embajador ante la ONU Juan Gabriel Valdés, que fue embajador en España, jugó un papel activo en la búsqueda de un consenso que evite la guerra, en una actitud que la propia ministra juzgó equidistante entre EEUU y Francia. De hecho, Chile ha apostado claramente por reforzar el papel del Consejo de Seguridad.

Sólo recientemente, según informó *The New York Times* el 20 de febrero, se reunieron los dos embajadores ante la ONU, Juan Gabriel Valdés y el mexicano Adolfo Aguilar Zinser, para coordinar una postura común y trabajar por la unidad latinoamericana. Al no presentarse una propuesta latinoamericana unitaria se ha dejado pasar una buena oportunidad para recuperar protagonismo en la escena internacional y para coordinar con Brasil una política continental común, que hubiera incidido positivamente en los procesos de integración regional. Quizá sea Brasil el país latinoamericano más activo en la campaña por la paz. El propio presidente Lula envió al ministro de Ciudades, Olívio Dutra, a sumarse en nombre del gobierno a la pequeña manifestación pacifista celebrada en Brasilia el sábado 15.

México, que desde la llegada del presidente Fox ha desarrollado una política exterior zigzagueante, especialmente de la mano del anterior canciller Jorge Castañeda (ver la salida del TIAR), insiste con el actual, Luis Ernesto Derbez, en no terminar de despejar las particulares relaciones con Estados Unidos. Esta lectura se puede hacer a partir de su acercamiento a la postura de Francia, Alemania, Rusia y China y también de las manifestaciones del presidente Fox de que no habría un enfrentamiento con Estados Unidos por el tema Irak. Por ahora México se ha alineado claramente con las tesis franco-alemanas. De momento, la visita de Aznar a Fox, sumada a las presiones norteamericanas, para lograr un voto favorable a la intervención en el Consejo de Seguridad, se ha saldado con escaso éxito. Fox mantiene su apuesta bastante alta. En relación a las manifestaciones del sábado 15, especialmente en Europa, ya que en México, como en la mayor parte de América Latina, fueron prácticamente insignificantes o poco numerosas, señaló: "El hecho de que los ciudadanos se hayan expresado, que la opinión pública se haya hecho saber de manera tan clara, frenó a algunos líderes en las pretensiones que había". El presidente mexicano también maneja el tema en clave interna, teniendo muy presentes las elecciones parlamentarias que se celebrarán en julio próximo y por eso afirma que es poco probable que EEUU consiga el apoyo mexicano para una acción militar. La cuestión de fondo, que afecta tanto a México como a Chile, es cómo harán estos dos países, uno integrado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y que comparte una larga frontera y numerosos problemas con EEUU (el destino del 90% de sus exportaciones), y el otro firmante reciente de otro acuerdo de libre comercio con EEUU, podrán resistir las presiones de Washington.

Según el diario mexicano *Reforma* "Aznar tratará de convencer a Fox sobre la necesidad de que el bloque iberoamericano (España, México, Chile) en el Consejo adopte una posición más favorable a la de EEUU". La cuestión central es por qué esto no se intentó antes, esperándose hasta el último momento para adoptar una posición de conjunto.

Quizá en este aspecto la diplomacia española debería haber jugado un papel mucho más activo, haciendo realidad la retórica de la unidad iberoamericana, y dejando claras las motivaciones del gobierno, pero también teniendo más presentes los demonios nacionales mexicanos, entre los cuales España y Estados Unidos tiene un papel destacado. Probablemente si se hubiera tenido más en cuenta este hecho y se hubiera escogido otro mediador, el resultado hubiera sido menos negativo.

Citando fuentes norteamericanas, el periodista argentino Joaquín Morales Solá señalaba en *La Nación* que la administración Bush esperaba contar con el apoyo de diez países latinoamericanos a sus planes para atacar Irak, e inclusive con la participación de soldados de dos países. Es evidente que uno será Colombia, mientras que la identidad del segundo es un gran misterio, "aún para las cancillerías de la región". El problema que afrontan los gobiernos latinoamericanos, algunos bastante vulnerables frente a las presiones norteamericanas, como ha mostrado el episodio en torno a la renuncia y readmisión del embajador de Costa Rica ante la ONU, es el escaso consenso interno en torno a la cuestión, un consenso que no se preocuparon de buscar en los últimos meses, a lo que se suma la creciente y mayoritaria oposición de la opinión pública.

Está claro que la guerra, en caso de estallar, repercutirá negativamente en la región. Guillermo Calvo, economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, manifestó en Madrid que "Si una guerra con Irak causa un aumento del tipo de interés de los bonos de deuda de Estados Unidos, esto será más grave para Brasil, para América Latina y las economías emergentes en general que un incremento de los precios del petróleo. Si esos bonos se encarecen ante el aumento del riesgo de las empresas de Estados Unidos, se encarecerá la deuda y el financiamiento de Latinoamérica". Por tanto, la posibilidad de que nuevas inversiones se dirijan a los mercados emergentes será considerablemente menor en el caso de un conflicto bélico.

Por eso, o pese a eso, la opinión pública latinoamericana está masivamente en contra de la guerra. En una parte importante, esta actitud está condicionada por el extenso sentimiento antinorteamericano presente en el continente. La sensación de abandono por parte de EEUU ha acentuado las tendencias aislacionistas de la región, impulsadas por algunos de sus principales dirigentes. En México son muchos, incluyendo al líder nacional del PRI, Roberto Madrazo, quienes se preguntan para qué se ingresó en el Consejo de Seguridad, a la vista de los elevados costos que tal decisión puede tener para el país (mantener una postura "neutralista" o ceder a las presiones de EEUU). Según una encuesta internacional realizada en enero pasado por Gallup, Argentina, con un 83% de rechazo, era uno de los países del mundo, seguido por Uruguay con un 79%, con un mayor porcentaje de población contraria a la guerra, bajo ninguna circunstancia, inclusive con el respaldo del Consejo de Seguridad (sólo un 4% apoya esta actitud). En el otro extremo estaban Colombia (54%) y Ecuador (56%), aunque con cifras relativamente altas de rechazo. La tendencia contraria a la guerra se ha acentuado en los últimos días y una encuesta reciente señala que en Chile el porcentaje ha crecido hasta el 85%.

En un continente tan falto de buenos políticos y, más aún, de estadistas, son pocos los que, como Cardoso, plantean el problema de forma clara, especialmente en lo relativo al valor del Consejo de Seguridad y la ONU en el nuevo orden internacional. En una entrevista con *El País* Cardoso señalaba que "Las reglas tienen que tener aplicación obligatoria... Tiene que haber una fuerza que haga cumplir. El Consejo de Seguridad debería ser el instrumento de aplicación obligatoria. En este punto, algunas críticas norteamericanas y algunas críticas en la OTAN tienen valor; o sea, el Consejo no puede ser débil, tiene que obligar. No puede ser pacifista. Esto que digo parece contradictorio: en nombre de la paz universal, hay que tener a alguien que cuide de ella incluso por la fuerza. Pero por la fuerza legítima".

Una de las cuestiones importantes que deberán afrontar los dirigentes latinoamericanos es el del mundo posterior a esta crisis. Es evidente que tanto su toma de postura ante la misma, como la evolución de las tensiones entre la UE y EEUU y dentro de la UE afectarán los vínculos de la región con el resto del mundo y las negociaciones en marcha para potenciar el comercio internacional. Éste es precisamente uno de los puntos que puede verse más afectado por la actual crisis, tanto en lo que respecta a las negociaciones sobre el ALCA como a los tratados de libre comercio con la UE actualmente en discusión (Mercosur, Comunidad Andina de Naciones, América Central). Brasil, desde el Mercosur, pensaba utilizar las negociaciones con la UE para presionar a EEUU en su negociación sobre el ALCA, y viceversa.

El principal problema es cómo se adaptará América Latina al mundo que surja después de la crisis y una pregunta capital es cómo una Europa dividida, en caso de que el cisma llegara a producirse, y ampliada asumirá las negociaciones con América Latina. En este punto no deja de ser importante el claro alineamiento de España con EEUU, dado los vínculos tradicionales que ésta mantiene con la región y la forma en la que la clara apuesta atlantista jugada por España afectará sus relaciones con América Latina. En la región se han alzado algunas voces contrarias a España por la actitud asumida y en el caso de México no deja de ser preocupante para la imagen de España la actitud del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del periódico *La Jornada* que pidieron declarar a José María Aznar persona *non grata*. En la portada de dicho periódico, del 20/2/2003, se incluye una caricatura titulada "José Millán Aznar", en la que éste aparece haciendo el saludo fascista y portando un cartel que dice "Viva la muerte". Sólo la resolución del conflicto permitirá despejar todas las incertidumbres que impiden calibrar en su justa dimensión en qué medida España podrá seguir siendo uno de los principales valedores de los intereses latinoamericanos en la UE.

Conclusión: Es indudable que la crisis iraquí ya ha afectado a América Latina, obligada tanto por las circunstancias como por los principales protagonistas a tomar una postura clara frente al mismo. La opinión pública regional, movida por una buena dosis de antinorteamericanismo, se muestra bastante reacia a la guerra y a la implicación de sus gobiernos en la misma. Estos, mucho más vacilantes, han eludido adoptar una postura clara. Sin embargo, en un mundo globalizado como el actual, si América Latina quiere seguir contando en el futuro debe dejar de lado su tradicional política abstencionista, involucrándose más en los asuntos internacionales. En lo que a España se refiere, su diplomacia debe ser mucho más activa a la hora de buscar consensos con los gobiernos latinoamericanos.

Carlos Malamud
Analista principal, América Latina
Real Instituto Elcano