

La guerra en Yugoslavia y América Latina

Juan Gabriel Tokatlián

La guerra en Yugoslavia lanzada por la OTAN podría inaugurar no una justicia liberal mundial sustentada en el vigor de los valores de la democracia, sino un orden liberal internacional impuesto por la fuerza militar. De esta manera el liberalismo abandona su herencia ideal y se transforma en un realismo ideologizado que intenta fijar las bases de una paz guiada por Estados Unidos. América Latina, cada vez más asimilada a la hegemonía de Washington, debería prepararse para una posible mayor injerencia de esta hegemonía en sus asuntos internos, posibilidad de la que especialmente Colombia no podría descartarse.

El ilegal ataque de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra la República de Yugoslavia, presidida por el ilegítimo gobierno de Slobodan Milosevic, ha sido observado por la inmensa mayoría de la comunidad internacional en forma pasiva. Con independencia del resultado militar y político de este acontecimiento bélico, la nota dominante en el terreno diplomático ha sido un elocuente silencio mundial. En efecto, Naciones Unidas no ha contado mucho a pesar del despliegue itinerante de su secretario general, Kofi Annan. La oposición de China fue poco contundente y sólo se elevó retóricamente después del bombardeo de su embajada en Belgrado. Rusia ha oscilado entre la penosa claudicación y la estéril amenaza, en medio de su ya crónica crisis

política interna. La Unión Europea, en su mayoría liderada por gobiernos afectos a la denominada «tercera vía» progresista, se mostró impávida frente a los acontecimientos militares en los Balcanes. Japón, como es su costumbre desde 1945, se inclinó frente a la supremacía de Estados Unidos. El Movimiento de Países No Alineados, hoy encabezado por Sudáfrica, no mostró interés por la suerte de Yugoslavia, su miembro fundador. El Grupo de Río, llamado el mecanismo de concertación política por excelencia de Latinoamérica, y cuya presidencia rotatoria está en México, ni siquiera se pronunció categóricamente en contra del uso de la fuerza.

Antecedentes teóricos

Para entender la actual guerra en Europa central, es necesario precisar las características de la visión liberal de las relaciones internacionales. En tanto expresión sintética de la economía de *laissez faire*, de la democracia

JUAN GABRIEL TOKATLIÁN: profesor asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Ieprí) de la Universidad Nacional de Colombia; profesor invitado de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires.

Palabras clave: relaciones internacionales, liberalismo, OTAN, Colombia, Yugoslavia, América Latina.

representativa y del dominio de la técnica, el liberalismo aspira a generalizar, de manera persuasiva u obligatoria, un modelo de Estado, de sociedad y de mercado. El liberalismo de final de milenio recoge varias tradiciones y referentes. En ese sentido, cabe destacar algunos aportes y mentores claves.

Del siglo XVII, la doctrina de «guerra justa» del holandés Hugo Grocio y el pensamiento político liberal del inglés John Locke. Del siglo XVIII, el dogma de una beneficiosa «mano invisible» en la economía capitalista del escocés Adam Smith y el paradigma de una generosa paz cosmopolita del alemán Kant. Del siglo XIX, la fe democrática del francés Alexis de Tocqueville y el espíritu individualista y utilitarista del inglés John Stuart Mill. Del siglo XX, la aspiración ideal de una seguridad colectiva del presidente de EEUU, Woodrow Wilson y la afirmación imperativa del «deber de injerencia» del presidente de Francia, François Mitterand.

Esta nueva guerra liberal, cuyo portaestandarte es la protección de los derechos humanos y la lucha contra el despotismo, ambiciona alcanzar una definitiva arquitectura en el sistema global. Una plena libertad económica, una pletórica democracia mundial, una justa paz perpetua y una firme seguridad universal se conjugan así en el proyecto de un liberalismo asertivo cuyo centro es EEUU. Esta optimista cruzada liberal, que no conoce desengaños y tropiezos, esconde un fanatismo moral implacable y una pretensión hegemónica indudable. Este liberalismo, a su vez, es expresión de una herencia precisa en política internacional. En efecto, sintetiza, amplía y proyecta el idealismo, corriente «débil» en las relaciones entre naciones, en contraste con el realismo que ha representado, en términos históricos, la corriente «fuerte» en los asuntos mundiales. En términos esquemáticos, el idealismo ha apelado a la justicia, mien-

tras el realismo ha procurado el orden en las cuestiones internacionales. A su vez, el idealismo ha depositado su confianza en la norma, mientras el realismo ha reivindicado la fuerza. Asimismo, el idealismo ha tendido a justificar la intervención en los asuntos internos de una nación en caso de que parte de la población doméstica fuese maltratada o estuviese sujeta a una violación sistemática de su derecho a la vida, a contemplar una noción bastante relativa de la soberanía nacional, y a privilegiar la autoterminación de los pueblos. En contraste, el realismo ha propendido a convivir, no sin tensiones, con el principio de no intervención, a valorizar una supuesta soberanía nacional infranqueable, y a otorgar preeminencia al Estado en la política entre naciones.

Si el *De Iure Belli Ac Pacis* de Hugo Grocio publicado en 1625 alcanza a simbolizar la tradición «débil» de las relaciones internacionales, la Paz de Westfalia de 1648 puede epitomizar la tradición «fuerte» de la política mundial. Las dos tradiciones han estado en pugna y convivencia simultánea durante siglos, prevaleciendo el realismo, aunque cruzado por momentos idealistas.

El ascenso al poder en la palestra mundial de un Estado genuinamente liberal, con un autoproclamado «destino manifiesto», como EEUU desde comienzos del siglo XX y la constitución de la Liga de las Naciones después de la Primera Guerra Mundial con la ambición de alcanzar la seguridad universal

y el anhelo de afirmar la autodefinición de los pueblos, coincidieron en elevar la expectativa en torno de que el idealismo podría convertirse en un paradigma dominante. El surgimiento de un desafío contra-hegemónico en la Unión Soviética, la aguda y masiva depresión económica de la década de los 30, la inmodificada competencia imperial europea con sus divisiones coloniales, la condescendencia de Occidente con el auge nazi-fascista y el estallido de la Segunda Guerra Mundial demostraron que el idealismo era apenas un hiato en las relaciones internacionales marcadas, más allá de cualquier ideología, por la *realpolitik*.

De cierto modo, desde 1945 en adelante la Organización de Naciones Unidas (ONU) resume la fricción y coexistencia de las dos tradiciones. El Artículo 2 de la Carta de la ONU refleja más la vertiente realista en términos de la prohibición de intervenir en los asuntos de naturaleza interna de los Estados, aceptados, por lo tanto, como soberanos formalmente iguales. El Capítulo VII sobre amenazas a la paz y las medidas coercitivas prescritas para preservarla, permite una interpretación laxa que puede conducir —como ya ha ocurrido— a la intervención en los asuntos domésticos de un Estado, con lo cual se corrobora, de facto, que no todos los países son idénticamente soberanos.

Durante la Guerra Fría, a pesar de los esfuerzos intervencionistas de las superpotencias, las acciones directas de fuerza no gozaron de le-

galidad ni de legitimidad. Las derrotas militares de EEUU en Vietnam y de la Unión Soviética en Afganistán pusieron de manifiesto los límites diplomáticos de Washington y Moscú para invocar el apoyo de la comunidad internacional a sus actos de agresión. El uso de la fuerza en sus respectivas áreas de influencia (América Latina y Europa oriental) jamás obtuvo el apoyo legal y político de Naciones Unidas, aunque ambas superpotencias utilizaran el criterio de autodefensa legítima para justificar sus intervenciones abiertas o clandestinas.

¿Momento paradigmático?

En los albores de la pos-Guerra Fría, comenzó a despuntar un nuevo momento ideal bajo la bandera de un liberalismo de pretensión planetaria. Más que la propia guerra del Golfo, fue la posguerra iraquí la que reveló el inicio de un liberalismo internacional militante. La Resolución 688/1991 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que estableció una suerte de santuario en el Kurdistán iraquí debido a la represión contra los kurdos en el norte del país, encarna el punto de partida del derecho a la injerencia por razones humanitarias. Política y legalmente se intentó fundamentar la intervención en los asuntos internos de un país. Las sucesivas incursiones humanitarias en Bosnia, Somalia, Haití y Ruanda son ejemplos de esa tendencia.

Ahora bien, cabe subrayar que estas intervenciones fueron aprobadas por la ONU, lo que significó la voluntad expresa de otorgarle legalidad y legitimidad mundial al nuevo derecho internacional en gestación. El ejemplo de Yugoslavia en 1999 indica un viraje trascendental: no parece posible seguir avanzando militar, jurídica, política y diplomáticamente en la dirección de intervenciones humanitarias en el contexto de la ONU. La dificultad para obtener un consenso real en esta mate-

ria, en particular para involucrar a Rusia y China, se hizo evidente. La desconfianza estadounidense y europea frente a una institución multinacional como Naciones Unidas, que no parece tener posibilidades de reforma, se hizo palpable. La avidez hegemónica y el afán unilateral de EEUU, que socava la construcción de regímenes multilaterales creíbles, simétricos y legítimos, se hizo patente. El intento de reasegurar y consolidar la alianza bélica nor-atlántica mediante una expansión geográfica y conceptual de la OTAN, por fuera de cualquier hipotético control militar de la ONU, se hizo notorio.

La OTAN, entonces, sueña con convertirse en la personificación de lo que Kant llamaría la *foedus pacificus*, una federación de Estados pacíficos que se «extienda poco a poco a todos los Estados y conduzca, en último término, la paz perpetua». Pero la OTAN, como prolongación de la política exterior y de seguridad de EEUU, no deja de ser, al mismo tiempo, un eslabón más del empeño imperial de Washington.

Consecuencias conceptuales

Como resultado de un triunfo de la OTAN, es muy posible que más que asistir a una fase distinta en el desarrollo tecnológico de los conflictos armados, estemos en presencia de un cambio trascendental de principios políticos. En particular, la idea de soberanía sería modificada de modo manifiesto y nos enfrentaríamos a una estructura internacional abiertamente jerárquica. En la cúspide estarían los «supersoberanos»: países con Estados consolidados, autoridad interna legítima y eficaz, inviolables territorialmente y capaces de influir en la vida económica, social, política y cultural de otras naciones. Hoy sólo EEUU es un supersoberano. China lo es apenas en forma muy incipiente, y la Unión Europea todavía no llega a serlo. En un escalón intermedio

estarían los «soberanos», es decir, países con Estados vigorosos pero cada vez más vulnerables, aún competentes para forjar una identidad nacional propia e incidir en algunos temas importantes de la agenda mundial. Alemania, Francia, Japón, Rusia, India, Brasil, entre otros, se podrían ubicar en esta categoría. En el lugar más bajo y ancho de la pirámide estarían las «suzeranías» a la usanza medieval, que serían los países vasallos que tributan a un poder superior para así preservar su seguridad en virtud de que carecen de recursos suficientes para una gestión interna independiente y para una acción externa autónoma. Aquí se hallaría la mayoría de las naciones.

En el ámbito latinoamericano, a su vez, no sería descartable una manifestación de la ineludible euforia intervencionista. En ese sentido, la región más sensible es la zona andina, que atraviesa en este final de siglo una profunda crisis de impredecibles consecuencias. En los 60 y parte de los 70, el Cono Sur fue epicentro de atención y alarma continental debido a la proliferación de gobiernos militares, a la existencia de agresivos autoritarismos expansionistas y a la brutal violación de los derechos humanos. Desde entonces, y durante los años 80, Centraoamérica y el Caribe fueron referentes de interés y preocupación continental debido al afianzamiento de regímenes antidemocráticos, al crecimiento de movimientos rebeldes, a la expansión de distintas guerras de baja intensidad auspiciadas por Washington

y a la manifiesta violación de los derechos humanos. Hoy, finalizando la década de los 90, la región andina es el mayor foco de inestabilidad e inquietud continental.

En materia política, se produjo el autogolpe del presidente Fujimori en Perú, la caída constitucional del presidente Pérez en Venezuela, la salida política del presidente Bucaram en Ecuador y el cuasi-desplome del presidente Samper en Colombia. La ambición antidemocrática de Fujimori para convertirse en una suerte de monarca perpetuo en Perú, el descalabro social que no parece capaz de controlar Mahuad en Ecuador, la delicada incertidumbre institucional generada por Chávez en Venezuela, la explosiva situación nacional generada por la guerrilla, el paramilitarismo, el crimen organizado y el narcotráfico que confronta Pastrana en Colombia, son claros indicadores de que los Andes están viviendo un torbellino político.

En materia militar, se dio el mayor enfrentamiento limítrofe del hemisferio entre Ecuador y Perú, y la frontera más tensa en el continente es la de Colombia y Venezuela. En el tema de los derechos humanos, y en comparación con otras regiones de las Américas, la zona andina es donde éstos se violan más sistemáticamente, siendo Colombia y Perú los casos más dramáticos. En la cuestión de las drogas, los Andes concentran la producción y procesamiento de coca del continente y las cinco naciones (junto con México) son actores centrales en el

negocio ilícito de los narcóticos. En materia de corrupción, en el área se encuentran algunos de los países con mayores niveles en el mundo, destacándose los casos de Bolivia, Colombia y Venezuela. En el tema ambiental, todos los países andinos muestran altos grados de degradación, en especial del espacio amazónico que comparten con Brasil.

Adicionalmente, en el escenario de la pos-Guerra Fría, es en la región andina donde los militares han guardado más incidencia política y gravitación corporativa. Además, en esta zona, si se compara con otras del hemisferio, varias naciones han efectuado tardíos y débiles ajustes económicos y reformas estructurales (en especial Colombia, Ecuador y Venezuela). Por último, la comunidad andina está cada día más replegada en términos de integración ante los notables avances de otros acuerdos como el Tlcan y el Mercosur.

El caso de Colombia es, en este contexto, el de más visibilidad de toda la región, en particular por sus agudos problemas de gobernabilidad. Varios países del área, con el tácito aval de EEUU, vienen aplicando una coacción diplomática y militar alrededor de Colombia para que éste no exporte ingobernabilidad. Claramente Bogotá está sufriendo la presión de sus vecinos, presión que tiene tres efectos nítidos inmediatos: alivia en algo las tensiones propias de cada uno de ellos, mejora sus lazos bilaterales con Washington, y permite centrar en Colombia la preocupación mayor del hemisferio.

Este escenario puede aclimatar la intervención directa de EEUU en el complejo conflicto interno colombiano, intervención que no sería unilateral sino multilateral, y que podría adoptar distintas modalidades de uso de la fuerza. Entre otras, por ejemplo, crear un «cordón sanitario» alrededor del país con la participación de naciones vecinas para que

Colombia no siga produciendo inseguridad zonal; promover un bloqueo marítimo y terrestre del territorio nacional con el beneplácito de países latinoamericanos y europeos; lanzar, con la asistencia de otros países, una operación «relámpago» sobre el liderazgo insurgente, paramilitar y narcotraficante; impulsar una intervención indirecta mediante una masiva ayuda bélica a las Fuerzas Armadas colombianas, bajo supervisión militar estadounidense; desplegar, con la aquiescencia de la OEA y la ONU, una combinación de coerción diplomática, disuasión militar y ofuscamiento económico del país; sugerir tácitamente, aunque con vehemencia, que el gobierno solicite asistencia humanitaria internacional para proteger poblaciones en peligro.

Colombia no constituye un ejemplo de país 'paria' (*pariah*) como Libia, 'villano' (*rogue*) como Irak, 'forajido' (*outlaw*) como Corea del Norte, 'fanático' (*backlash*) como Irán, ni 'rufián' (*outcast*) como Yugoslavia, denominaciones dadas por EEUU a los adversarios contra quienes ha utilizado directa o indirectamente la fuerza. Tampoco Colombia es un país pequeño anarquizado como Haití, Ruanda y Somalia, donde Washington intervino con tropas para controlar situaciones desbordadas de violencia. Colombia representa más bien un país intermedio importante, formalmente

democrático pero sin imperio de la ley (*rule of law*), en el que el Estado tiende a colapsar (*failed state*), lo que augura el ensayo de una nueva modalidad de intervención externa.

En resumen, la guerra en Yugoslavia lanzada por la OTAN puede ser la inauguración no ya de una consensual justicia liberal mundial sustentada en el vigor de los valores democráticos, sino de un orden liberal internacional impuesto conquistado con la fuerza militar. El liberalismo abandona su herencia ideal y se transforma en un realismo ideologizado que intenta establecer los cimientos de una paz mercantil liderada por EEUU. América Latina, cada vez más asimilada a la hegemonía de Washington, debería prepararse para una probable mayor injerencia estadounidense en sus asuntos internos de índole económica, política y militar. Colombia, en especial, no podría descartarse como un laboratorio de ensayo de las nuevas modalidades de intervención.

Mayo de 1999