Imprimir

La guerra de agresión rusa en Ucrania ha puesto de relieve la crisis del orden global. A 20 años de la invasión estadounidense a Iraq, volver sobre los hitos en el proceso que llevó a esa crisis resulta necesario para discutir un sistema multilateral más justo y adaptado al siglo XXI, en el que América Latina debería tener algo que decir.

«Iniciar una guerra de agresión no es solo un crimen internacional; es el crimen internacional supremo, que difiere de otros crímenes de guerra en que contiene en sí mismo el mal acumulado del conjunto». Estas fueron las palabras del juez estadounidense Francis Biddle el 30 de septiembre de 1946, al leer el veredicto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, que juzgó a 22 de los mayores dirigentes políticos y militares de la Alemania nazi supervivientes de la guerra. El término «agresión» se repetía 36 veces en la sentencia, y el principal cargo contra los acusados era el de haber cometido «crímenes contra la paz: a saber, planificar, preparar, iniciar o librar una guerra de agresión, o una guerra en violación de los tratados internacionales»[1].

Tras las decenas de millones de víctimas y la incontable destrucción material causadas por la Segunda Guerra Mundial, las naciones aliadas que derrotaron al nazifascismo (Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia) promovieron la creación de una nueva organización internacional, la Organización de las Naciones Unidas (onu), con el objetivo de «preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra», tal y como reza el preámbulo de la Carta de la onu, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945[2]. Ya desde el principio, el artículo 2.4 de la Carta especifica que «[l]os miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado». La relación entre las grandes potencias se enmarcó en esta norma durante casi ocho décadas, lo que confirió cierta estabilidad al sistema internacional y evitó conflictos de gran envergadura, en particular con el uso de armas nucleares. Al mismo tiempo, se fue construyendo un régimen de afirmación de derechos (políticos, económicos, sociales, de género y, más recientemente, medioambientales) que, en mayor o menor medida, ha ido orientando e influyendo en las relaciones internacionales. Hoy nos enfrentamos a la crisis de estos dos pilares de la convivencia internacional: la no agresión y la defensa de los derechos humanos.

El mundo entero recordó, el 24 de febrero de 2023, el primer aniversario de la invasión rusa de Ucrania. Es imposible subestimar el impacto, presente y futuro, de la injustificable agresión rusa, que ha vuelto a situar la guerra de anexión territorial en el corazón de Europa y entre las herramientas de uso posible en la política exterior de las grandes potencias. Estamos ante una profunda crisis de los instrumentos de regulación de las relaciones internacionales que, con todos sus límites y defectos, han creado normas de convivencia que configuraron todos los ámbitos de nuestras vidas. El sistema multilateral, creado por eeuu y las demás «Naciones Unidas», fue crucial para crear y mantener canales diplomáticos fluidos, disminuir gradualmente el uso de la violencia en las relaciones internacionales, el número de conflictos y de víctimas, y evitar el uso de armas de destrucción masiva. Este proceso se ha ido revirtiendo drásticamente desde 2011[3]. Incluso los acuerdos mínimos entre las grandes potencias se han vuelto cada vez más difíciles. La invasión rusa se enmarca en un contexto de deterioro de las relaciones internacionales en el que se acumulan las acciones unilaterales.

Algunas efemérides pueden poner el conflicto actual en perspectiva histórica y ayudar a comprender cómo y por qué hemos llegado a este punto de inflexión, más allá de la retórica de los líderes de las grandes potencias. Hace 20 años, el 20 de marzo de 2003, una coalición militar liderada por eeuu invadió Iraq con el objetivo de derrocar al dictador Sadam Husein, destruir el ejército iraquí y poner en el poder a un gobierno aliado. El pretexto de la invasión fue la supuesta presencia de «armas de destrucción masiva» en el país, con las que el régimen de Husein podría amenazar a Occidente. Era una mentira sin fundamento, que el gobierno neoconservador del entonces presidente George W. Bush propagó a las cancillerías y los medios de comunicación de todo el mundo –las *fake news* y la desinformación no son exclusivas de las redes sociales, que entonces ni siquiera existían–. Además de eeuu, en el momento de la invasión y hasta 2009, 40 naciones enviaron tropas a Iraq: el mayor contingente fue el de Gran Bretaña, con 46.000 soldados, y el menor, el de Islandia, con solo dos hombres. Entre otros países que formaban parte de la zona de influencia de la antigua urss, Ucrania envió 1.650 soldados. Bajo fuertes presiones diplomáticas de Washington, cuatro países latinoamericanos también se unieron a la «Coalition of the Willing» (Coalición de los Dispuestos): República Dominicana, El Salvador, Honduras y

Nicaragua (en aquel momento, bajo la presidencia del empresario conservador Enrique Bolaños). El Salvador envió el mayor contingente militar (5.800 soldados) y sufrió varias bajas[4].

La Carta de las Naciones Unidas establece que los países miembros de la organización (hoy son 193) solo pueden usar la fuerza en legítima defensa (artículo 51)[5] o con la autorización del Consejo de Seguridad (artículo 42)[6]. La autorización requiere al menos nueve votos a favor entre los 15 miembros. Hay cinco miembros permanentes con derecho de veto (los llamados P-5: eeuu, Gran Bretaña, Francia, Rusia y China) y 10 miembros no permanentes sin derecho de veto, elegidos por un mandato de dos años. En 2003, Bush y el entonces primer ministro británico, Tony Blair, solo obtuvieron cuatro votos en el Consejo (eeuu, Gran Bretaña, España y Bulgaria) y decidieron seguir adelante, entonces, sin el respaldo de la onu. La invasión de Iraq, por tanto, se produjo en contra del derecho internacional y fue ilegítima e ilegal, como declaró meses después el entonces secretario general de la onu, Kofi Annan. Esta declaración le costó cara: los medios de comunicación angloestadounidenses, que se habían tragado sin vacilar las mentiras sobre las armas iraquíes, lanzaron una campaña para destruir la reputación de Annan, acusándolo, sin pruebas ni fundamento, de haber encubierto una gran trama de corrupción en la llamada operación «Petróleo por Alimentos»[7].

La invasión de Iraq tuvo éxito en el frente militar inmediato, con la deposición de Husein y la aniquilación del ejército iraquí, pero acabó en una catástrofe política y humanitaria. La onu, convocada precipitadamente para que intentara recoger los pedazos de la destrucción de las estructuras del Estado iraquí, pagó un alto precio. Un atentado en Bagdad el 19 de agosto de 2003 costó la vida a 22 de sus funcionarios, entre ellos el jefe de la misión de la onu en el país, el brasileño Sergio Vieira de Mello, considerado por muchos un fuerte candidato para el cargo de secretario general. Al día de hoy, Iraq sigue sumido en el caos y la inestabilidad. Incapaces de resolver los problemas creados, las tropas de la coalición se retiraron gradualmente. Las últimas unidades estadounidenses cesaron todas las operaciones de combate en diciembre de 2021. Cuatro meses antes, eeuu también había abandonado Afganistán a toda prisa.

La operación Iraqi Freedom (Libertad para Iraq) representó el colmo de la *hubris* de eeuu en la escena internacional tras el final de la Guerra Fría y el cese al contrapeso a su poder que representaban la urss y sus países satélites. No fue ni la primera ni la última vez que eeuu y sus aliados utilizaron la fuerza unilateralmente en las últimas tres décadas. El 24 de marzo de 1999, la alianza militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (otan), dirigida por Washington (el presidente en aquel momento era el demócrata Bill Clinton), inició bombardeos aéreos contra las fuerzas armadas de lo que quedaba de la República Federativa de Yugoslavia (es decir, Serbia y Montenegro en aquel momento), que luchaban contra las guerrillas que pretendían separarse de la provincia de Kosovo para unirse a la vecina Albania: un escenario no muy diferente de lo que ocurriría 15 años después, en marzo de 2014, cuando los separatistas filorrusos declararon la independencia de Dombás, en el sureste de Ucrania, y el ejército ucraniano inició operaciones militares para recuperar el territorio perdido.

En el caso de Kosovo, eeuu y la otan actuaron sin la autorización del Consejo de Seguridad de la onu (que sin duda resultaría bloqueado por el veto ruso) y justificaron el bombardeo como una «intervención humanitaria» para proteger a la población civil de Kosovo de los ataques de las tropas serbias; de hecho, miles de civiles de etnia albanesa habían sido expulsados de sus hogares y había constancia de ejecuciones y violaciones masivas. El Instituto Brookings, uno de los *think-tanks* estadounidenses más influyentes en temas de política externa, llegó a teorizar que la otan estaba autorizada a utilizar la fuerza sin la aprobación de la onu «si sus miembros así lo deseaban, para hacer frente a crisis o amenazas que no afectaran directamente el territorio aliado». Sin embargo, bajo las bombas «humanitarias» también quedaron cientos de civiles serbios y refugiados kosovares. En uno de los bombardeos, cazas de la otan atacaron intencionalmente las oficinas de la Radio Televisión de Serbia (rts) en Belgrado y mataron a 23 personas entre periodistas y técnicos. Blair explicó que el bombardeo de la televisión habría estado «totalmente justificado», ya que formaba parte del «aparato de dictadura y poder» del régimen serbio[9].

Pasamos a otra efeméride y a un frente de batalla: el 19 de marzo de 2011, Libia. Ese día, cazas de la otan y buques de guerra estadounidenses y británicos desataron una lluvia de

misiles sobre las tropas de Muamar Gadafi, para tratar de proteger a los miles de civiles de Bengasi que, por primera vez, se habían atrevido a salir a la calle contra el régimen y estaban siendo masacrados. En este caso, la intervención había sido sancionada por el Consejo de Seguridad, que el 17 de marzo de 2011 adoptó una resolución en la que exigía el alto el fuego inmediato de las tropas libias y autorizaba a la comunidad internacional a utilizar todos los medios necesarios, excepto una ocupación militar, para proteger a los civiles. eeuu, Gran Bretaña, Francia y siete miembros no permanentes del Consejo votaron a favor de la resolución número 1973. China y Rusia se abstuvieron, junto con tres miembros no permanentes: Alemania, la India y Brasil. Pero la «intervención humanitaria» se convirtió en pocos días en una ofensiva aérea total de la otan contra el gobierno libio, mientras que en el país estallaba una guerra civil. Gadafi fue ejecutado a finales de octubre de 2011 y Libia se hundió en el caos, del que aún no ha salido. El país norafricano se ha convertido en un refugio seguro para movimientos fundamentalistas y grupos criminales de todo tipo, mientras que el gobierno es disputado por grupos armados apoyados por distintas potencias extranjeras.

Para China y Rusia, la operación de la otan en Libia dejó una lección duradera. Las intervenciones humanitarias –concluyeron– no eran más que una fachada para justificar un cambio de régimen impuesto por las armas, destinado a eliminar gobiernos que eeuu y sus aliados consideraban indeseables. En el caso de la guerra civil en Siria (que también comenzó en marzo de 2011), hasta la fecha Rusia y China han vetado conjuntamente diez proyectos de resolución, y Rusia vetó independientemente otros siete[10]. En la práctica, Rusia y China han protegido al régimen de Bashar al-Assad, un aliado clave para Moscú, ya que desde 1971 la armada rusa mantiene su única base en el mar Mediterráneo en el puerto de Tartus, en el noreste de Siria. Este conflicto, que ha provocado la muerte de más de 300.000 civiles[11] y la destrucción total de vastas áreas del país, reabrió también la disputa geopolítica en Oriente Medio, después de décadas de influencia casi exclusiva de eeuu. La legitimidad de la norma de no modificación de las fronteras territoriales mediante la agresión armada y las reglas de respeto de los derechos humanos se desmoronan ante acciones de carácter unilateral y sin base en la negociación o consenso entre las potencias mundiales. La expansión de la otan ha desempeñado un papel crucial en este proceso de

desmoronamiento. La ampliación del número de Estados miembros (de los 12 originales a los 31 actuales) no es el punto crucial para destacar, sino la ampliación del papel de la organización. Tras la Guerra Fría, la otan abandonó su definición inicial de alianza de defensa colectiva y, desde la década de 1990, ha experimentado un progresivo proceso de «globalización», teniendo presencia fuera del área de los países miembros (como fue el caso de Afganistán) y redefiniendo las amenazas a la seguridad del Atlántico Norte en términos de inestabilidad, extremismo, bancarrota de los Estados o falta de respeto a los derechos humanos[12]. Así, las cuestiones relativas al orden internacional y la estabilidad mundial se debaten en el marco de la otan, con una perspectiva estrictamente occidental, en contraposición a los foros multilaterales del sistema de la onu.

La nueva misión global de la otan da cuenta de la reconstrucción del poder de Rusia tras la llegada al poder de Vladímir Putin en 1999. Putin estableció su liderazgo nacional y su papel internacional utilizando el puño de hierro en la guerra contra los independentistas chechenos (1999-2009) y demostrando su voluntad de flexionar los músculos diplomáticos y militares de Rusia, como en los viejos tiempos soviéticos. Entre el 27 de febrero y el 16 de marzo de 2014, con rapidez y sin una reacción internacional contundente, el Ejército ruso invadió y anexó unilateralmente Crimea, que formaba parte integrante de Ucrania desde 1954. Posiblemente, el gobierno autocrático de Putin imaginó que, siete años después, la anexión del Dombás ocurriría de la misma manera, relativamente indolora. El cálculo, como sabemos, resultó catastrófico: Ucrania logró resistir el ataque ruso inicial y rápidamente empezó a recibir grandes cantidades de ayuda militar (de eeuu y la otan) y económica (de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Desde el punto de vista militar, el conflicto está en tablas y el tiempo no parece jugar a favor de Putin. Las tropas rusas han causado enormes destrozos en ciudades e infraestructuras ucranianas, pero tampoco han podido doblegar la resistencia de un país relativamente pequeño y, en teoría, muy inferior en el plano militar. Más allá de la amenaza nuclear, las garras del oso ruso demostraron no estar tan afiladas al enfrentarse a tropas con equipos modernos.

Invasiones para la conquista territorial e intervenciones «humanitarias» no son equivalentes, desde luego, pero el uso de la fuerza de forma unilateral ha reabierto una caja de Pandora

que había estado, mal que bien, cerrada durante décadas. Los Estados han vuelto a poner sus máquinas militares a producir dolor y muerte a partir de decisiones tomadas en sus capitales, basadas en cálculos políticos más o menos miopes o cínicos, sin referencia a las instituciones multilaterales y evitando negociaciones previas que agoten todas las posibles soluciones diplomáticas a los conflictos latentes. De este modo, las interpretaciones de las crisis tienden a retroalimentarse con la retórica nacionalista o *soberanista* de cada parte implicada, con narrativas que no dialogan entre sí y dificultan la necesaria mediación para alcanzar algún tipo de ajuste o compromiso entre las partes: algo imprescindible, ya que la inmensa mayoría de los conflictos terminan con un acuerdo de paz y no con la rendición de uno de los contendientes. La invasión de Ucrania ha vuelto a poner de manifiesto la incapacidad del sistema multilateral para responder a las amenazas a la seguridad y al derecho internacional cuando estas son provocadas por la actuación de una de las potencias nucleares con asiento permanente y derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la onu. El comportamiento de estas potencias se refleja también en las actitudes y acciones de Estados más pequeños que –de Etiopía a Israel, pasando por Arabia Saudita o Ruanda– no dudan en utilizar las armas contra países vecinos, confiados en la impunidad que les garantiza la fuerza y/o la protección política que les ofrecen uno o más de los P-5.

Además de decenas de miles de víctimas, la agresión rusa contra Ucrania provocó una brutal aceleración de la remodelación ya en curso de los equilibrios geopolíticos mundiales. En 2003, en el momento de la invasión a Iraq, eeuu era la potencia hegemónica indiscutible en un mundo esencialmente unipolar. Veinte años después, China ya es el mayor socio comercial del mundo, con un pib comparable al de eeuu, y se disputa palmo a palmo la supremacía económica y diplomática mundial –incluso en las distintas entidades de la onu–[13]. Esta ofensiva ha tenido especial éxito en África, donde en la última década China se ha convertido en la principal fuente de préstamos e inversión extranjera directa (ied)[14]. Los contratistas chinos también dominan la construcción de obras de infraestructura en los cuatro puntos cardinales del continente. Para la mayoría de los gobiernos africanos, China es un socio preferible a las organizaciones internacionales y los gobiernos occidentales porque sus préstamos e inversiones suelen ser más rápidos y menos burocráticos y, lo que es más importante, no están condicionados a cuestiones políticamente delicadas, como el respeto de

los derechos humanos, la gobernanza democrática, la lucha contra la corrupción o la promoción de la igualdad de género.

Esta nueva multipolaridad quedó patente en las votaciones de la Asamblea General de la onu, la más democrática de las instancias de ese organismo, donde todos los países están representados y no existe derecho de veto (pero cuyas resoluciones, a diferencia de las del Consejo de Seguridad, no tienen poder vinculante). Entre el 2 de marzo de 2022 y el 24 de febrero de 2023, la Asamblea General votó diferentes resoluciones sobre la guerra en Ucrania, que tuvieron resultados similares: entre 141 y 143 países condenaron la invasión, entre cinco y siete votaron en contra de las resoluciones (además de la propia Rusia, Bielorrusia, Eritrea, Corea del Norte, Siria y Mali), y entre 32 y 35 se abstuvieron; más de una quincena de países optaron por no participar en alguna de las votaciones[15]. La mayoría de las abstenciones se concentraron en Asia –empezando por China, la India y Pakistán– y África. En América Latina, los países que se abstuvieron o no participaron en la primera votación fueron los que mantienen vínculos económicos, militares e ideológicos más estrechos con el régimen de Putin: Bolivia, Venezuela, Cuba y Nicaragua. En la votación de febrero de 2023, Nicaragua votó en contra de la resolución de condena de la invasión, alineándose totalmente con Rusia.

Desde el comienzo de lo que Moscú definió hipócritamente como una «operación militar especial» en Ucrania, China se ha declarado neutral en el conflicto y ha dicho que aboga por las negociaciones de paz, pero nunca ha criticado la invasión ni la ha descrito como tal. Por otra parte, Beijing ha condenado a eeuu y sus aliados europeos por las sanciones contra Rusia y la ayuda militar prestada a Ucrania. China y Rusia se han alineado a menudo para criticar el orden internacional liderado por Washington en cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, y comparten una firme oposición a cualquier tipo de supervisión internacional (definida como injerencia) en cuestiones que consideran puramente internas: ante todo, el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, existe una diferencia significativa en la estrategia de ambos países y en sus acciones en la onu.

China no cuestiona la norma de no modificación de las fronteras territoriales por agresión

militar (aunque, por supuesto, desde el punto de vista chino, esta norma no se aplica en el caso de Taiwán). Pero en el Consejo de Derechos Humanos de la onu, el país no solo vota de manera rutinaria en contra de cualquier resolución para vigilar o condenar prácticamente cualquier abuso cometido por cualquier gobierno, sino que se opone al concepto mismo de presión internacional. Como escribió el ex-director ejecutivo de Human Rights Watch Kenneth Roth, «en la opinión de Beijing, el Consejo debería reducirse a un foro de conversación cortés y general entre gobiernos, con la debida deferencia a la interpretación de los derechos humanos de cada nación soberana»[16]. China mantiene un punto de vista que reduce esencialmente las obligaciones en materia de derechos humanos a la capacidad de mejorar el nivel de vida de la población y garantizar el crecimiento económico. Según la postura oficial china, «los intereses del pueblo determinan dónde empieza y acaba la causa de los derechos humanos. Aumentar la sensación de provecho, felicidad y seguridad de las personas es la búsqueda fundamental de los derechos humanos, así como el objetivo último de la gobernanza nacional. (…) Nos oponemos al uso de los derechos humanos como excusa para interferir en los asuntos internos de otros países»[17]. Se trata de un punto de vista radical, que niega la noción de derechos individuales y atrae a muchos países en desarrollo, que desean mantener las mejores relaciones posibles con Beijing para evitar cualquier censura de sus propias acciones.

Rusia, a diferencia de China, no goza de gran simpatía ni prestigio internacional, y hace tiempo que su peso económico no está a la altura de su todavía poderoso arsenal nuclear. En los últimos años, el discurso de Putin se ha centrado en defender los supuestos valores tradicionales de la familia, la patria y la religión, y atacar el cosmopolitismo, la tolerancia y la decadencia de las elites occidentales. Un discurso que resuena en la retórica de líderes autoritarios de extrema derecha en todo el mundo, desde Donald Trump a Jair Bolsonaro, desde Recep Tayyip Erdoğan a Viktor Orbán. Mientras China invierte recursos y energías para construir un *soft power* global que pueda competir con el de eeuu, el aparato de propaganda y desinformación ruso se centra en destacar todo lo que pueda afear la vida en Occidente y en negar los hechos que puedan afectar la imagen de Rusia[18].

Tras más de un año de combates extremadamente violentos, la guerra de Ucrania se ha

convertido en una demostración innegable de la crisis de los dos pilares normativos antes mencionados. Ahora nos toca preguntarnos qué será posible hacer para reconstruir la arquitectura internacional en ruinas y sobre qué base será posible, en algún momento, negociar el fin del conflicto, con el apoyo de las potencias actuales, pero también de los nuevos actores que surgen en la escena mundial.

América Latina, multilateralismo y multipolaridad

Las repercusiones de la guerra han sido profundas para todo el Sur global. La invasión de Ucrania aceleró la recesión económica mundial, provocó una disminución de las reservas mundiales de cereales (con un fuerte incremento de los precios en África, el consiguiente aumento de la malnutrición y un impacto negativo en la estabilidad política de varios países), afectó el comercio internacional y desencadenó una carrera armamentística en los países occidentales que, para compensar los costos generados por la guerra, han ido retirando recursos de los programas internacionales de ayuda al desarrollo. América del Sur, gran productora de materias primas agrícolas, escapó a la escasez de alimentos (e incluso tuvo cierta ventaja en el aumento de las exportaciones), pero ahora debe enfrentarse a complejas opciones para responder a la recomposición geopolítica mundial.

Desde que la mayoría de los países latinoamericanos se independizaron, a principios del siglo xix, han permanecido en el área de influencia de eeuu, que ha ejercido su poder con una mezcla de diplomacia, fuerza bruta (económica y, cuando ha sido necesario, militar) y hegemonía cultural. Mientras México y América Central, por razones geográficas e históricas, siguen apuntando sus miradas casi exclusivamente hacia eeuu, desde principios de este siglo América del Sur ha iniciado un proceso de lenta diversificación en sus intercambios comerciales y en su política internacional. Este proceso se inició con la elección, entre 1998 y 2006, de líderes de izquierda o progresistas en los principales países de la región. En 2005, un frente liderado por Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Néstor Kirchner (Argentina) y Hugo Chávez (Venezuela) rechazó definitivamente la propuesta estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (alca), que habría ampliado a escala continental la camisa de fuerza aceptada por México al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(tlcan) de 1994[19]. Los resultados económicos de esta decisión no tardaron en hacerse patentes. Entre 2000 y 2020, el comercio de China con América Latina y el Caribe se multiplicó por 26 y se espera que se duplique para 2035 hasta alcanzar más de 700.000 millones de dólares. Sin considerar México, en 2021, las importaciones y exportaciones entre China y Sudamérica alcanzaron los 247.000 millones de dólares, 73.000 millones más que los flujos comerciales de la región con eeuu en el mismo año[20]. Sin embargo, China importa esencialmente materias primas (agrícolas y minerales) de América Latina y exporta hacia allí productos industriales manufacturados: el mismo círculo vicioso que durante décadas ha condenado a la región a un desarrollo débil y frágil.

Desde el punto de vista político y diplomático, el rechazo del alca marcó también el inicio de un periodo de gran efervescencia para la región, con la creación de dos nuevas organizaciones intergubernamentales: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), integrada por 12 países sudamericanos (en 2008), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), con la participación de 33 países (en 2010). Ambas iniciativas fueron impulsadas por el liderazgo del Brasil del presidente Lula da Silva, y logradas gracias a la hábil acción de sus estrategas de política internacional durante los primeros dos mandados presidenciales: el ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorim y el asesor especial Marco Aurélio García. El gobierno de Lula también se esforzó por relanzar el Mercado Común del Sur (Mercosur) y aumentar el número de países participantes[21]. Fuera de la región, Brasil articuló la creación del Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (ibsa), que precedió a la creación del grupo brics (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica), formalizado en 2011[22].

Sin embargo, todos los esfuerzos por profundizar la integración regional implosionaron entre 2015 y 2018, tras la crisis política en Brasil (el golpe parlamentario contra la presidenta Dilma Rousseff y la llegada al poder de la extrema derecha de Jair Bolsonaro) y la elección de presidentes conservadores en Argentina, Paraguay, Perú y Chile. La Unasur dejó de funcionar en 2018 y las demás entidades regionales entraron en animación suspendida.
Los brics siguieron celebrando cumbres anuales, pero sin ninguna coordinación política o diplomática significativa. A pesar de sus muchas limitaciones y de su déficit estructural de

legitimidad, la única entidad regional que siguió funcionando de manera ininterrumpida fue la Organización de Estados Americanos (oea), con sede en Washington. Es la heredera directa de la Unión Internacional de Estados Americanos (1890-1910), que dio paso a la Unión Panamericana (1910-1948) hasta la creación de la oea en 1948: todas ellas organizaciones vinculadas a eeuu y a sus intereses estratégicos.

América Latina y el Caribe tienen una antigua tradición diplomática y multilateralista en la que los conflictos entre Estados se han resuelto casi exclusivamente a través del diálogo y no por las armas[23]. La última guerra entre países vecinos tuvo lugar hace exactamente 90 años (el conflicto entre Paraguay y Bolivia por el control del Chaco Boreal en 1932-1935), y América Latina es el único continente del mundo sin armas nucleares. Además, una docena de países de la región participaron en la creación de la Sociedad de Naciones en 1920 y 20 estuvieron entre las 51 naciones fundadoras de la onu en 1945. Pero a pesar de la manida retórica sobre la «Patria Grande», repetida desde los tiempos de Bolívar, la integración latinoamericana sigue siendo una quimera. Resulta descorazonador comprobar que, en un lapso mucho más corto y en condiciones políticas más complejas, la integración de África ha avanzado mucho más. La Unión Africana, con 53 países miembros, se creó en 2001 sobre los cimientos de la Organización para la Unidad Africana (ua), fundada en pleno proceso de descolonización, en 1963. En poco más de 20 años, la ua se ha convertido en un actor político reconocido, influyente y activo en África, y sustancialmente independiente de la influencia de las antiguas potencias coloniales.

El año 2022 estuvo marcado por la elección de presidentes de izquierda en tres importantes países sudamericanos: Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Lula da Silva en Brasil. El líder brasileño, que montó un amplio frente democrático-progresista para derrotar a Bolsonaro y volver al gobierno[24], dejó claro ya en la campaña preelectoral que su prioridad en política exterior sería el relanzamiento de la Unasur, la Celac, el Mercosur y los brics. Otra de las prioridades de Lula da Silva es la reanudación de la batalla diplomática para reformar la composición del Consejo de Seguridad de la onu: «Es necesario reconstruir las instituciones internacionales sobre nuevas bases, no podemos continuar con un sistema creado por la Segunda Guerra Mundial. Es urgente (…) definir una nueva gobernanza mundial que sea

justa y representativa, sin que nadie tenga derecho de veto», declaró[25]. Pero a pesar de los atributos de Lula y de su indiscutible reconocimiento personal en la escena internacional, el Brasil de hoy es una sombra de la potencia económica (y diplomática) en que se había convertido durante sus dos primeros mandatos presidenciales (2003-2010)[26]. El pib de Brasil cayó de 2,46 billones de dólares en 2012 a 1,83 billones en 2022, y su participación en los bienes y servicios producidos en el mundo pasó de 3,27% a 1,76%. En otras palabras, se desplomó 46%. La brutal contracción de la economía brasileña ha afectado el peso global de América Latina. La región concentra 8% de la población mundial, pero en 2022 solo representaba 5,26% del pib mundial, frente a 7,95% en 2012. En diez años, una contracción de 33,85%[27].

En la durísima competencia por la primacía mundial entre China y eeuu, América Latina ha sido poco más que un espectador. Para cambiar de nivel y adquirir cierto protagonismo, la región tendrá que modificar profundamente su modelo de desarrollo y de inserción en las cadenas mundiales de producción y comercio, apostando por una reindustrialización sostenible en el plano ambiental y por políticas activas de reducción de las desigualdades sociales y económicas. Ningún país, incluidos Brasil y México, tiene condiciones para competir solo en el escenario global. La integración regional debe pasar de la retórica a la construcción de instituciones sólidas, autónomas y alternativas a la oea. Reflejando la experiencia de la ue, las futuras entidades regionales deben ser la expresión de intereses materiales concretos de los distintos países y contar con estructuras institucionales y burocráticas consistentes y una relativa independencia de los gobiernos nacionales. De ese modo, no podrán ser destruidas de un plumazo en función del resultado de las elecciones nacionales. Relanzar la Celac o la Unasur sin repensar su formulación, basándose en las experiencias concretas de los últimos años, plantea el riesgo de desembocar en un nuevo fracaso.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el interés estratégico de América Latina es construir una política común de «no alineamiento activo», buscando la equidistancia con Washington y Beijing, pero también propiciando la construcción de relaciones más estrechas y sólidas con los países de África y Asia central. Como escribieron

agudamente Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami, «este no alineamiento tendrá una actitud proactiva y será efectivamente no alineado. Buscará oportunidades de expandir y no de limitar los lazos de nuestros países con ese vasto mundo no-occidental que surge ante nuestros ojos, y que le dará la impronta al nuevo siglo»[28]. Sin embargo, sería un error imaginar una diplomacia latinoamericana centrada exclusivamente en los intereses económicos y que prescinda de los valores políticos y filosóficos comunes y de la experiencia histórica concreta de la región.

Nos guste o no, América Latina es el «extremo Occidente», como lo definió con perspicacia el politólogo francés Alain Rouquié, donde los valores de la democracia liberal están profundamente arraigados. Desde el ciclo de la independencia y a lo largo de más de dos siglos, los Estados de la región, incluso durante los frecuentes regímenes de excepción, nunca han reivindicado otro principio de legitimidad que el de la soberanía popular a través de las urnas (la única excepción es la Cuba posrevolucionaria). Al sur del río Bravo, no existe ningún equivalente de los «valores asiáticos» o de la «autenticidad africana». Existe, por el contrario, una larga tradición de lucha por la defensa de los derechos humanos y, citando a Hannah Arendt, por «el derecho a tener derechos». Como consecuencia de este esfuerzo colectivo, en casi todos los países sudamericanos se ha procesado y castigado a los responsables de los crímenes de las dictaduras militares de los años 60 a 80, con la gran excepción de Brasil. Junto con Europa, América Latina es la región donde más juicios por crímenes internacionales se han concluido[29] y existe allí una sólida jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cidh), quizás el único instrumento significativo creado dentro del sistema de la oea.

La cuestión de la jurisdicción internacional en caso de crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio volvió a estar en la agenda mundial después de que el 17 de marzo de 2023 la Corte Penal Internacional (cpi) dictara órdenes de detención contra Putin y un funcionario del gobierno ruso en relación con la deportación forzosa de niños de Ucrania a Rusia. Era la primera vez que el líder de una gran potencia entraba en el punto de mira de la cpi. La medida fue celebrada por Washington y denunciada enérgicamente por el Kremlin. Pero mientras que eeuu, Rusia y China nunca firmaron el Estatuto de Roma (1988) que dio

origen a la Corte, 28 de los 35 países de América Latina y el Caribe son miembros de pleno derecho del mecanismo. La cpi, creada en 2002, se basa en el principio fundamental establecido por los Juicios de Núremberg: la necesidad de exigir responsabilidades individuales por los delitos graves cometidos durante los conflictos, con independencia del estatus de los acusados. Existe una evidente hipocresía selectiva en la aplicación de este principio, ya que ningún dirigente militar o político occidental ha sido acusado jamás por la cpi, por ejemplo, en el caso de los crímenes de guerra cometidos durante y después de la invasión de Iraq. Pero es fundamental defender y respetar el principio básico de que los responsables políticos de los crímenes cometidos por los Estados deben responder por sus actos.

América Latina es un continente que sufre niveles inaceptables de desigualdad, violencia, racismo y abusos por parte de aparatos represivos del Estado. Los mecanismos de defensa de los derechos humanos de la onu y del sistema interamericano han sido instrumentos fundamentales en la lucha por el progreso y la consolidación democrática en la región. Tradicionalmente, los opositores a estos mecanismos han sido fuerzas políticas y gobiernos de derecha, aunque en años recientes, en América Latina, países como Nicaragua y Venezuela se han unido a este grupo[30]. Hoy, la creciente influencia china y la aparente consolidación de un multipolarismo de sesgo autoritario representan nuevas amenazas. Las instituciones multilaterales tienen carencias innegables, como la falta de representatividad del Consejo de Seguridad de la onu o la desigualdad del régimen de no proliferación nuclear, pero el camino que vemos hoy hacia el uso cada vez más generalizado de la violencia de Estado y el rechazo de los derechos humanos es aterrador. El unilateralismo mata. Es hora de reconstruir un sistema multilateral más justo y adaptado al siglo xxi. América Latina tiene un importante papel que desempeñar en la defensa de estos principios.

---

1. El Tribunal Militar Internacional de Núremberg condenó a 19 de los acusados y absolvió a tres. De los condenados, 12 fueron condenados a muerte. Tres de los acusados fueron condenados a cadena perpetua y cuatro a penas de entre 10 y 20 años de prisión. Las ejecuciones se llevaron a cabo en la horca en el gimnasio del Tribunal el 16 de octubre de

1946. Uno de los condenados a muerte, Hermann Göring, se suicidó la noche anterior a la ejecución. La sentencia integral está disponible en avalon.law.yale.edu/imt/09-30-46.asp.
2. Carta de las Naciones Unidas (1945), disponible en un.org/es/about-us/un-charter.

3. El Programa de Datos de Conflictos de la Universidad de Upsala (UCDP) registra y clasifica los conflictos armados en todo el mundo desde 1945. Se puede consultar en ucdp.uu.se/.

4. Stephen A. Carney: Allied Participation in Operation Iraqi Freedom, Centro de Historia Militar del Ejército de EEUU, Washington, DC, 2011, disponible en history.army.mil/html/books/059/59-3-1/cmh_59-3-1.pdf

5. «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas».

6. El Consejo de Seguridad «podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

7. Frederic Eckhard: «The United Nations Spokesman and Scandal» en *China Media Research* vol. 3 No 3, 2007, p. 107.

9. Richard Norton-Taylor: «Serb TV Station Was Legitimate Target, Says Blair» en *The Guardian*, 24/4/1999.

10. Datos recopilados por el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR, por sus siglas en inglés) de EEUU, actualizados hasta marzo de 2023, disponibles en www.cfr.org/backgrounder/un-se…

11. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: «UN Human Rights Office Estimates More than 306,000 Civilians Were Killed over 10 Years in Syria Conflict», comunicado de prensa, 28/6/2022.

12. Los nuevos «conceptos estratégicos» de la OTAN, oficializados en 1999 y 2010, están disponibles en natolibguides.info/nsc/documents

13. Tras la retirada de EEUU de la Unesco en 2018, por ejemplo, China llenó rápidamente este vacío. Beijing se convirtió en el mayor contribuyente al presupuesto ordinario de este organismo y firmó una amplia gama de acuerdos bilaterales. Beijing también ha logrado establecer 56 sitios de Patrimonio Mundial, lo que convierte a China en el segundo país con más sitios reconocidos después de Italia. En la actualidad, el gobierno de Biden está trabajando para volver a la Unesco y recuperar el espacio político perdido.

14. La Universidad Johns Hopkins mantiene una base de datos actualizada sobre la presencia de China en África, disponible en www.sais-cari.org/data

15. En la resolución votada el 23 de febrero de 2023 (A/ES-11/l.7), la Asamblea General «reitera su exigencia de que la Federación de Rusia retire de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, y pide que cesen las hostilidades». V. «un General Assembly Calls for Inmediate End to War in Ukraine», 23/2/2023, disponible en news.un.org/en/story/2023/02/1133847

16. K. Roth: «How Putin and Xi Are Trying to Break Global Human Rights» en *Foreign Policy*, 27/10/2022.

17. Wang Yi: «A People-Centered Approach for Global Human Rights Progress», discurso en el segmento de sesiones de alto nivel del 46o período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 22/2/2021, disponible en geneva.china-mission.gov.cn/eng/dbdt/202102/t20210222_9899531.htm

18. Por ejemplo, según los medios de comunicación estatales rusos, los crímenes de guerra de Bucha (Ucrania) fueron cometidos por las fuerzas ucranianas contra su propio pueblo.

19. En 2020, el TLCAN fue sustituido por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA).

20. Werner Raza y Hannes Grohs: «Trade Aspects of China's Presence in Latin America and the Caribbean», PE 702.572, Parlamento Europeo, 11/2022, disponible en europarl.europa.eu/RegData/etudes/brie/2022/702572/expo_bri(2022)702572_en.pdf

21. Los países fundadores del Mercosur, en 1991, fueron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela fue aceptada como miembro de pleno derecho del bloque, pero fue suspendida en 2017. Los países asociados son actualmente Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

22. La sucesora de Lula, Dilma Rousseff (2011-2016), se interesó mucho menos por la política internacional. Amorim se convirtió en ministro de Defensa y el papel de Marco Aurélio Garcia quedó muy reducido. MAG, como muchos lo llamaban, falleció en 2017.

23. En relación con la invasión de Iraq y Ucrania, es interesante señalar que hace casi un siglo, en la Conferencia Panamericana de La Habana de 1928, los 21 países participantes adoptaron por unanimidad una resolución en la que se afirmaba que «la guerra de agresión constituye un crimen internacional contra la especie humana». «Panel II: Análisis comparativo de tribunales internacionales y nacionales» en NYLS Journal of Human Rights vol. 12 No 3, artículo 3, 1995, p. 549, disponible en digitalcommons.nyls.edu/journal_of_human_rights/vol12/iss3/3

24. G. Summa: «La tercera vez de Lula en un Brasil partido en dos» en *Nueva Sociedad* No 302, 11-12/2022, disponible en nuso.org

25. L.I. da Silva: «Quelle place pur le Brésil dans de monde demain?», conferencia en la Universidad Sciences Po, París, 16/11/2011, video disponible en youtube.com/watch?v=tma8hrwjfts

26. En el tercer gobierno de Lula, Amorim se desempeña como asesor especial del presidente, mientras que el ministro de Asuntos Exteriores es un diplomático de carrera, Mauro Viera, que había ocupado el mismo cargo, sin mucho protagonismo, en los dos últimos años de Rousseff. Lo que le falta hoy a Lula es una mano derecha que, como MAG en su

tiempo, conozca a fondo la izquierda latinoamericana y europea, y transite con facilidad entre la diplomacia, los movimientos sociales y el mundo académico e intelectual.

27. Juan Pablo Álvarez: «Latin America's Contribution to Global gdp Declines by One-Third over the Past Decade» en *Bloomberg*, 22/9/2022.

28. C. Fortín, J. Heine y C. Ominami: «El no alineamiento activo: un camino para América Latina» en *Nueva Sociedad* edición digital, 9/2020, disponible en nuso.org. El concepto fue ampliado en un libro curado por los mismos autores: *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*, Catalonia, Santiago de Chile, 2021.

Monica Herz & Giancarlo Summa

Fuente:
https://nuso.org/articulo/305-america-latina-caja-pandora-unilateralismo-grandes-potencias/

Foto tomada de:
https://nuso.org/articulo/305-america-latina-caja-pandora-unilateralismo-grandes-potencias/