
Geopolítica del conflicto: el mundo después del 11 de septiembre

Joaquín Hernández Alvarado*

El artículo plantea que, a partir de los atentados del 11 de septiembre del año pasado, la principal tendencia en el ámbito geopolítico apunta a la configuración de un mundo en conflicto. El análisis se centra en la política exterior de los EE.UU. y las implicaciones regionales y mundiales del ataque a Afganistán. Como única potencia mundial –se habla ahora de “hiperpotencia”– los EE.UU. están configurando un mundo conflictivo donde la “disuasión convencional” ha venido a sustituir a la “disuasión nuclear” de la Guerra Fría, que contrasta con las tendencias de la administración Clinton. El concepto de seguridad nacional e internacional se convierte en el valor fundamental y en el parámetro para medir el comportamiento de los gobiernos y de los países.

El artículo analiza la relación de los EE.UU. con sus aliados tradicionales de la Unión Europea (UE). Así, contra lo que muchos estimaron después de los ataques del 11 de septiembre, se acentúa la tendencia “unilateralista” versus la “multilateralista”, lo que implica una revisión del sistema de alianzas y la importancia de organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Mientras se fortalece la estrategia del “escudo antimisiles” y la posible ofensiva

estadounidense contra Irak e Irán, el apoyo al régimen de Israel en la guerra del Medio Oriente aleja a Washington de sus aliados europeos como consecuencia de la estrategia unilateralista.

Sin embargo, la situación en Afganistán y las repercusiones en sus vecinos más importantes, Rusia, Irán y China, están todavía lejos de definirse. La prolongación del conflicto palestino –de acuerdo a la estrategia del gobierno de Ariel Sharon de liquidar la posibilidad de creación de un estado palestino– compromete la imagen y acrecienta la animosidad contra el gobierno de los EE.UU. en el mundo árabe.

En América Latina, la tendencia apunta también a consolidar la línea dura de Washington, tal como se ha visto en la crisis argentina primero y ahora con el endurecimiento de la posición frente a la guerrilla colombiana y prácticamente el archivo de los diálogos de paz. En definitiva, un mundo en conflicto.

El nuevo escenario internacional: Estado Unidos y la Unión Europea

En el artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, “A Foreign Policy for the Global Age”, Samuel R. Berger señalaba los resultados de la política exterior de los ocho años de la administración Clinton y lo que serían, en consecuencia, las líneas básicas de la agenda

* Director del sistema de postgrado de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

de la política exterior de los EE.UU. para el futuro: el fortalecimiento de las alianzas a todo nivel, que comenzó por integrar a los antiguos adversarios en un sistema internacional, la implantación de la paz en regiones consideradas críticas para la seguridad nacional, la adopción de una estrategia global para responder a los nuevos retos y la construcción de la más abierta y dinámica economía mundial en la historia. La visión de los EE.UU. como la única potencia mundial no implicaba una ruptura, sino que más bien fortalecía la necesidad de relación con los aliados tradicionales en términos de una agenda multilateral. En los seis meses transcurridos a partir del 11 de septiembre de 2001, sin embargo, todo lo señalado por Berger en su artículo parece haber pasado a un modesto plano o simplemente a ser dejado de tomar en cuenta.

Algunos analistas consideraron que la aparición insospechada del terrorismo y sus consecuencias -como la vulnerabilidad de los EE.UU. en su propio territorio- explicarían el paso de una diplomacia calificada de humanitaria a una realista basada en la percepción del mundo como peligroso y conflictivo. En este sentido, los años noventa no habrían sido el comienzo de ninguna nueva era sino un corto y fugaz período de entreguerras, que el ataque contra las torres de Nueva York y el Pentágono se encargó de clausurar. En todo caso, lo sucedido el 11 de septiembre fortaleció tendencias ya existentes en muchos de los miembros de la actual administración republicana, que planteaban una estrategia basada en el conflicto y donde el poderío económico-militar sería la cuestión decisiva. El conflictivo mundo actual no sería entonces el resultado de lo sucedido el 11 de septiembre, sino la expresión de intereses encontrados que pondrían en peligro la hegemonía de los EE.UU. en el mundo y que exigirían, en consecuencia, una agenda de política exterior basada en la seguridad nacional. De ahí la importancia concedida a la lucha contra el terrorismo a escala planetaria, al incremento del presupuesto de la defensa, al fortalecimiento en general de los EE.UU. y a la preferencia



por los convenios internacionales celebrados unilateralmente con cada país que se supone serían más convenientes para los intereses de Washington.

Desde este punto de vista, los acontecimientos del 11 de septiembre no podrían traer como respuesta una política internacional de los EE.UU. entendida en términos de multilateralismo. Aunque el apoyo inmediato a Bush de la Unión Europea, de los países árabes, incluido el gobierno palestino de Yasser Arafat, de los tradicionales enemigos de la Guerra Fría, Rusia y la República Popular China, de Irán y en general de casi la totalidad de los países, hizo pensar que los EE.UU. serían el líder de una vasta coalición mundial en que se compartiría información, estrategias, recursos y riesgos, la dirección de la guerra y las alianzas requeridas para la invasión a Afganistán mostraron una clara política unilateral. La propuesta de los aliados europeos de invocar por primera vez el capítulo V del Tratado de la Alianza del Atlántico Norte para la solidaridad defensiva de los países miem-

bros no fue aceptada por Washington. Incluso la destrucción del terrorismo, que fue mostrado como una amenaza mundial y no exclusivamente para los EE.UU., fue sin embargo asumida por Washington como una tarea de seguridad nacional y no como un asunto sujeto a una especie de alianza internacional de los países aliados.

El conflictivo mundo actual no sería el resultado de lo sucedido el 11 de septiembre, sino la expresión de intereses encontrados que pondrían en peligro la hegemonía de los EE.UU. y que exigirían, en consecuencia, una agenda de política exterior estadounidense basada en la seguridad nacional y el unilateralismo.



estilo de diplomacia *à la carte*, en el sentido de que EE.UU. seleccionaba a sus aliados y su grado de participación en las operaciones bélicas, independientemente de las alianzas regionales e incluso de organismos como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Previamente, los EE.UU. habían rechazado el ofrecimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que por resolución número 1368 del 12 de septiembre había declarado estar dispuesto a tomar todas las medidas necesarias para responder a los atentados dentro de la Carta de la ONU. En definitiva, la administración Bush asumió

una agenda de política exterior definida por el unilateralismo en lugar del multilateralismo de la administración Clinton. Más aún, el concepto de seguridad nacional sería el parámetro para medir el comportamiento de países y gobiernos. Washington se encargaría, en consecuencia, de definir las misiones de la guerra sin consultar ni participar a sus aliados, con la posible excepción de Gran Bretaña, reservándose las negociaciones para cada caso particular.

La segunda manifestación pública de la agenda de intereses de la administración Bush fue el proyecto de presupuesto federal enviado al Congreso para el año fiscal 2002–2003 y el discurso del presidente sobre el “eje del mal”. En el proyecto, los gastos de defensa no solo alcanzaban cifras nunca antes vistas sino que implicaban además la decisión clara de mantener la supremacía exclusiva de los EE.UU. por lo menos un par de décadas más, garantizar su capacidad de intervenir en los asuntos mundiales sin estar supeditado a ningún tipo de alianzas, incluso dejando de lado alianzas tradicionales como la OTAN. Pero fue el discurso en que el presidente de los E.E.U.U. señaló la existencia de “eje del mal”, integrado por Irán, Irak y Corea del Norte, contra quienes habría lógicamente que tomar medidas a corto plazo, lo que desató las críticas de los europeos que vieron su papel e intereses comprometidos. Fue el canciller francés Hubert Védrine, que calificó al discurso de “simplista” y a la estrategia estadounidense de “unilateralismo utilitario”, quien asumió primero la crítica de la posición de la administración Bush. Otros consideraron el discurso del presidente Bush y su proyecto de presupuesto federal como “el fin del atlantismo”, es decir, el final de la alianza entre los EE.UU. y la U.E. que se había mantenido todo el siglo XX y la ruptura del equilibrio entre los antiguos aliados. Como respuesta, el secretario de estado de los EE.UU., Colin Powell, si bien insistió en que en los hechos la política exterior de Washington no podía ser entendida de “unilateral”, había que asumir un nuevo concepto de “multilateralismo”.

El nuevo escenario internacional: Rusia y China

Un nuevo escenario internacional se ha abierto con Rusia y con China como consecuencia de los acontecimientos del 11 de septiembre, sin que pueda atribuírselo exclusivamente. En términos generales, mientras Moscú ha privilegiado en su agenda los temas de acuerdo con Washington en base de concesiones mutuas -que el tiempo determinará en su real costo-, Pekín se encuentra reticente y suspicaz aunque de ninguna manera hostil.

Las relaciones de los EE.UU. con Rusia y China después de los atentados de septiembre mostraron la tendencia de Washington de negociar unilateralmente, fijando en cada caso las condiciones y las concesiones. El principio base fue el señalado por el secretario de defensa, Donald Rumsfeld: “es la misión la que determina la coalición y no permitiremos determinar la misión a quienes forman parte de ella”. Desde un principio Washington contó con la actitud de oposición tanto de Rusia como de China contra el islamismo radical. Ya en 1996, tres de las repúblicas del Asia Central, Kazajastán, Kirguistán y Tadyikistán, habían conformado con el “grupo de Shangai” una coalición destinada a luchar precisamente contra el islamismo radical. En junio de 2001, este grupo, con la incorporación del Uzbekistán, pasó a denominarse la “Organización de cooperación de Shangai”. Rusia tenía, además, una agenda pendiente contra los separatistas chechenios a los que había declarado terroristas y a quienes Moscú consideraba apoyados por Kabul.

En estas condiciones, la participación rusa en la ofensiva contra Afganistán, a través de dos de sus ex-repúblicas, fue negociada por el presidente Putin, teniendo en cuenta como intereses principales los de los dos principales exportadores del país: hidrocarburos y armamento. Desde un principio, el presidente Putin siempre estuvo dispuesto a negociar. Antes del conflicto con Afganistán, su apoyo al programa del escudo antimisiles de Bush, tan criticado en Europa, fue una muestra de

su apertura y de la necesidad de concesiones. Después del 11 de septiembre, Moscú ofreció una colaboración inusitada a Washington: apertura de su espacio aéreo a los aviones estadounidenses, oficialmente en vuelos de tipo humanitario, participación en operaciones de recuperación de aviadores derribados por los talibanes, incremento del apoyo militar a la Alianza del Norte, desmantelamiento de las bases de escucha electrónica en Vietnam y Cuba, consentimiento para el despliegue de fuerzas de los EE.UU. en las repúblicas ex-soviéticas de Uzbekistán y Tadjikistán, vecinas de Afganistán. Fue más una apariencia de concesión que una concesión verdadera, resultado de la debilidad de Rusia, de la que EE.UU. supo a su vez sacar partido sin comprometerse demasiado. En lo esencial, Bush no ha cedido: la reducción del arsenal nuclear estadounidense será realizada de acuerdo al Pentágono sin atarse las manos por un nuevo tratado Start. En cuanto a la posibilidad de cambiar unilateralmente el tratado balístico antimisiles ABM, sujeto de largas negociaciones desde épocas anteriores entre los grandes rivales de la Guerra Fría, Washington mantiene su capacidad de actuación independiente.

En el caso de China, las concesiones mutuas, reales o aparentes, no han sido tan notorias aunque la negociación se ha realizado igualmente de forma directa. La relación entre los dos países parece estar en un atascamiento, producto de los intereses en juego de cada uno que son diferentes a los de los rusos, como el caso de Taiwán, a quien los EE.UU. continúan armando a la vez que exigen de los chinos el corte de envíos militares a países considerados terroristas. La fortaleza china y su agenda de política exterior no es equivalente a la rusa. En el nuevo escenario después de Afganistán, y aparte de la protección de los EE.UU. a Taiwan, preocupa enormemente a Pekín el fortalecimiento de los lazos entre EE.UU. y Pakistán, el nuevo papel de Japón para intervenir en los asuntos de política exterior e incluso las negociaciones entre Moscú y Washington que llevarían a la aceptación

rusa para la creación del escudo antimisiles, que significa un peligro mayor para China.

El agravamiento de la situación colombiana

El discurso en que el presidente de los E.E.U.U. señaló la existencia de un "eje del mal", desató las críticas de los europeos que vieron su papel e intereses comprometidos. El canciller francés Hubert Védrine calificó al discurso de "simplista" y a la estrategia estadounidense de "unilateralismo utilitario".



Después de los acontecimientos del 11 de septiembre, los tres grupos guerrilleros que se enfrentan en Colombia figuraron en la lista de terroristas que suministró Colin Powell, secretario de estado de los EE.UU.

La puesta en vigencia de la agenda de la política exterior de los EE.UU., que privilegia la seguridad y la disuasión lo mismo que los acuerdos unilaterales, ha coincidido con el desgaste de los acuerdos de paz en Colombia, iniciados con la llegada al poder del presidente Andrés Pastrana, quien está a menos de medio año de terminar su mandato.

Cambios sintomáticos se han producido en los últimos meses. En primer lugar, el nombramiento de Otto Reich como subsecretario adjunto para América Latina, conocido político de línea dura. En segundo lugar, el giro conceptual de la guerra contra el narcotráfico -que había sido el objetivo central del Plan Colombia- a la identificación de narcotraficantes con guerrilleros y, sobre todo, a la puesta en práctica de una política destinada a desarrollar una soberanía efectiva del gobierno sobre todo el territorio colombiano. Finalmente, la identificación de intereses estadounidenses en Colombia, que llevaría a Washington a proteger directamente el oleoducto Caño-Limón-Coveñas y a la creación de un batallón especial para el asunto, con financiamiento del gobierno de Bush.

Sin relacionar de manera unilateral el agravamiento de la situación político-militar en Colombia con el fortalecimiento de una estrategia regional ofensiva de Washington, es evidente la coincidencia de ambos procesos y su probable desenlace una vez que el nuevo presidente colombiano asuma el poder, en un escenario diferente al de Andrés Pastrana en 1988 y con una opinión pública inclinada a soluciones definitivas en el interminable diálogo entre gobierno y guerrilla. Si ello es así, y dada la tendencia diplomática de la actual administración, será difícil la intervención de grupos regionales como Contadora o la que los países del Pacto Andino pudieran tener, como en el pasado, para una búsqueda de soluciones no militares en la región.