

EL EJE DEL MAL Y SU DESTINO MANIFIESTO

Bernardo SEPÚLVEDA AMOR*

SUMARIO: I. *¿Los funerales de la seguridad colectiva?* II. *¿La Era del Terror?* III. *Los efectos del 11 de septiembre.* IV. *La recomposición del sistema de alianzas.* V. *El Eje del Mal en su laberinto.* VI. *México: la definición de la seguridad nacional.*

I. ¿LOS FUNERALES DE LA SEGURIDAD COLECTIVA?

En una obra importante por sus alcances intelectuales y por la crudeza de sus planteamientos, John Mearsheimer nos anuncia, después de exhibir la larga lista de las guerras ocurridas en el siglo XX, con su consecuente costo humano, que el ciclo de la violencia habrá de continuar en el milenio por venir, a menos que los Estados que integran el sistema vigente acuerden la formación de un gobierno mundial, cuestión que se antoja totalmente alejada de la realidad. Y agrega Mearsheimer, autor de la denominada doctrina del realismo ofensivo de las relaciones internacionales:

Las esperanzas por instaurar la paz probablemente no se cumplan, ya que las potencias que definen el sistema internacional se temen recíprocamente, lo cual les obliga a competir por el poder. Sin duda,

* Ex secretario de Relaciones Exteriores. Ha sido embajador de México en Washington y Londres. Es miembro de la Comisión de Derecho internacional de las Naciones Unidas desde 1997. Es profesor de El Colegio de México.

su objetivo fundamental es alcanzar una posición de potencia dominante sobre los otros, porque ser potencia dominante es el mejor recurso para garantizar la propia sobrevivencia. La fuerza otorga seguridad, y poseer la mayor fuerza es el instrumento más importante para afianzar la seguridad. Aquellos Estados que sufren esos incentivos de poder quedan condenados al conflicto en la medida en que cada uno de ellos compite por obtener las mayores ventajas, en demérito de los otros.¹

El propio Nicolás Maquiavelo no se habría sentido incómodo suscribiendo estas tesis, que él mismo postuló hace casi cinco siglos, argumentando que sin poder no existe seguridad, y sin seguridad se pone en riesgo todo acto de creación humana: las artes y las ciencias, la cultura y la sociedad civil el desarrollo económico y las instituciones políticas.

Favorecer una doctrina que abogue por la política del poder no es novedad. Lo que puede parecer extraño es que se desvirtúe, de un plumazo, la construcción de un orden internacional que se ha edificado a partir de 1945, conformando entre los Estados normas e instituciones, de índole política, económica y militar, cuyo propósito ha sido fortalecer una seguridad colectiva como contrapeso a los excesos del poder unilateral.

La naturaleza misma de un sistema internacional inorgánico y descentralizado, que padeció dos grandes guerras entre 1914 y 1945, obligó a la creación de mecanismos para contener conflagraciones universales. Entre 1945 y 2002 se ha creado un andamiaje de reglas y organizaciones que facilita una convivencia ordenada entre los Estados. Ello no acarrea, por supuesto, la paz perpetua o la eliminación de conflictos. Pero la Carta de San Francisco y las Naciones Unidas; Bretton Woods y el Banco Mundial y el FMI; la Carta de la Habana, el GATT y su culminación en la OMC; el Tratado de Roma, el Tratado de Maastricht y la creación de una Unión Europea ampliada en Copen-

1 Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, 2002, Preface, p. XI.

hague; la OEA y la Unión Africana; el Estatuto de Roma y el surgimiento de una Corte Penal Internacional, son ejemplos ilustrativos de un esfuerzo político por crear una sociedad internacional fundada en la cooperación y en acuerdos que aspiran someter al poder a normas comúnmente decididas.

En el planteamiento de Mearsheimer, el Estado es el elemento central en la competencia por el poder. Esta tesis es perfectamente válida. Ocurre sin embargo que se han agregado otros actores que, con razones fundadas, o por causas injustificables, también compiten por el poder. En ciertos casos, esa competencia está dirigida a la destrucción de un Estado o de una serie de Estados emblemáticos de unos valores que se pretenden vulnerar por dichos actores. Las organizaciones terroristas de alcance global constituyen esos nuevos entes políticos que han ingresado a la palestra internacional en la lucha por el poder. Ese poder no idéntico al poder que persigue el Estado. Puede incluso contrariar radicalmente la naturaleza misma del poder legítimo que constituye la base de sustentación política del Estado.

La novedad es que las organizaciones terroristas de alcance global aspiran a socavar, por todos los medios a su alcance, incluso los más violentos, los pilares de la legitimación política de ciertos Estados, en un buen número de casos argumentando fundamentalismos religiosos. De esta suerte, ya no serán sólo las grandes potencias las que compitan por el poder. Un nuevo agente, con fines perversos, será un peligroso participante en esa contienda política y militar.

En el contexto de una competencia por el poder, es útil mencionar a otros actores que también tuvieron una presencia, aunque ésta fuese distinta a la que ejerce el Estado. En el pasado, surgieron agentes no estatales que, en su oportunidad, compitieron por el monopolio legítimo de la violencia con el propio Estado. Esos agentes son los movimientos independentistas que liquidaron el periodo colonial en África y en Asia.

Por supuesto, algunas de las peculiaridades del sistema internacional han hecho aún más compleja la competencia por el po-

der. Una de ellas es, precisamente, el proceso de descolonización. La notable expansión en la composición de la sociedad mundial, producto de la descolonización, cambia los términos de referencia. Pero la multiplicación de los Estados —un aumento que va de 50 naciones a cerca de 200 en 2003—, con diferencias abismales en su estadio de desarrollo, dificulta la creación de una comunidad de valores y complica el ejercicio del poder por una potencia hegemónica. Además, la tragedia de las grandes potencias es que el poder no es un bien eterno. Rusia no es idéntica a la Unión Soviética de la era bipolar y de la Guerra Fría. La China del siglo XXI no es idéntica, en su poder y en su proyección futura, a la China del siglo XX.

Otros entes políticos no tienen como objetivo entrar en una competencia con el poder del Estado. Tienen, por el contrario, la finalidad de contener los excesos de poder, sujetando a ciertos límites los abusos que se puedan cometer con la autoridad irrestricta de las potencias. El Consejo de Seguridad de la ONU es el principal de esos entes políticos, cuya tarea es ceñir a los poderosos, para que la competencia se efectúe con base en unas reglas, definidas de antemano, las cuales habrán de proporcionar una fuente de legitimidad a las potencias participantes, ubicando en calidad de réprobo a quien actúe con arbitrariedad.

Durante más de medio siglo, la política del poder y las reglas del juego de un sistema internacional en evolución han cambiado con las alteraciones propias de ese sistema. Basta efectuar un rápido recorrido de imágenes históricas: la doctrina de la contención política y la disuasión nuclear bajo la hipótesis de la destrucción recíproca garantizada; la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín; el desplome del bloque soviético y el fin del bipolarismo; la proliferación de Estados nucleares; los múltiples conflictos bélicos entre Israel y sus vecinos árabes y palestinos; las guerras del decenio de los noventa, inauguradas con la invasión de Kuwait por Irak y que atraviesan la geografía de Angola, Mozambique, Ruanda/Burundi, el Congo, Sierra Leona, Paquistán/India, la antigua Yugoslavia y su fragmentación por la

vía armada, cuyo trágico fin culmina en Kosovo. Todas estas estampas, algunas de ellas repletas de violencia, dibujan sucintamente hechos explosivos que han ocurrido en los últimos once lustros, y cuyo efecto ha sido modificar la realidad internacional.

A pesar del cambio dramático producido en esos once lustros, quizá lo sucedido el once de septiembre del 2001 es el dato histórico que habrá de cobrar el mayor relieve por significar la apertura de un nuevo capítulo en la ordenación del sistema internacional. Los ataques terroristas contra las Torres Gemelas en Nueva York y contra el Pentágono en Washington marcan el inicio de una perspectiva diferente en los términos y en la forma de entender la seguridad nacional y la seguridad colectiva.

La declaración de guerra al terrorismo, el combate a Al Qaeda, el derrocamiento del gobierno Talibán, las operaciones bélicas en Afganistán, la identificación de Irak, Irán y Corea del Norte como integrantes del Eje del Mal, los preparativos militares para la invasión de Irak y para el cambio de régimen en Bagdad con la eliminación de Sadam Hussein; y la renovación del programa nuclear de Corea del Norte, dejan registro de la secuela de respuestas violentas que desencadena, en el breve lapso de un año, el once de septiembre.

Pero, aún más importante para el mediano plazo, el once de septiembre es también el elemento catalítico que precipita la difusión y la puesta en práctica de una nueva doctrina de seguridad nacional postulada por el gobierno de Estados Unidos, cuyo impacto en la naturaleza y funcionamiento de la comunidad de Estados, y de entidades no estatales, puede ser de una enorme trascendencia.

Los términos de esa nueva doctrina, divulgada el 17 de septiembre de 2002, se encuentran expuestos en un documento denominado “The National Security Strategy of the United States”. Por la importancia intrínseca de la doctrina de la administración Bush, por su relevancia en la política exterior, militar y de seguridad de Estados Unidos, y por sus consecuencias en el orden

internacional, conviene pasar revista de los elementos centrales que se derivan de esa estrategia. Las tesis más destacadas son:

- No tienen precedente histórico el poder y la influencia que Estados Unidos ejerce en el mundo. Su poder militar y su ascendiente político y económico no tienen un equivalente previo.
- La amenaza que ahora enfrenta Estados Unidos se origina en el comportamiento de un conjunto de Estados fracasados y disfuncionales y no, como sucedía previamente, en la conducta de Estados con afanes de dominio y conquista.
- Estados Unidos ha emprendido una lucha en contra de organizaciones terroristas de alcance global.
- Ciertos Estados, que han sido bautizados como Estados perversos, y las organizaciones terroristas de alcance global, se han propuesto obtener armamento de destrucción masiva (ADM). Previamente, este tipo de armas sólo se encontraban al alcance de las grandes potencias.
- Estados Unidos impedirá que los Estados perversos y las organizaciones terroristas sean capaces de amenazar con armamento de destrucción masiva a Estados Unidos, a sus aliados, y a sus amigos. También evitará por todos los medios la utilización de dicho armamento en contra de esos países.
- Para impedir esa amenaza o uso de ADM, Estados Unidos adoptará medidas preventivas, incluyendo el empleo de la fuerza armada, para anticiparse al peligro.
- En el combate al terrorismo, Estados Unidos tratará de obtener el apoyo de la comunidad internacional. Pero, de ser necesario, Estados Unidos actuará unilateralmente, ejerciendo en su oportunidad una legítima defensa anticipada.
- De esta suerte, ante los peligros existentes, el poderío de Estados Unidos se utilizará en forma preventiva, anticipando el surgimiento de cualquier amenaza mediante la utilización de la fuerza armada.

- Por su naturaleza, la Guerra Fría produjo una estrategia de defensa militar que descansaba en la disuasión para evitar el uso de la fuerza por el enemigo, ante el riesgo de una destrucción recíproca garantizada. Pero esta doctrina de la represalia absoluta, con el empleo de armamento de destrucción masiva como elemento disuasivo, no opera en el caso de los Estados perversos, que no se intimidan con esas respuestas y que, por el contrario, estarán dispuestos a correr todos los riesgos una vez que sean poseedores de ADM.
- Es necesario construir un mundo en donde las grandes potencias compitan pacíficamente, compartiendo los mismos peligros, los mismos intereses y, de manera gradual, los mismos valores.
- Se requiere conformar una coalición de Estados —Estados Unidos, Europa y Canadá— capaz de actuar en cualquier lugar en donde se encuentren amenazados sus intereses. La OTAN debe ampliar su composición, a fin de incluir a Estados democráticos deseosos y capaces de defender los intereses comunes.
- Los acontecimientos del once de septiembre del 2001 alteraron de manera fundamental la naturaleza de las relaciones entre Estados Unidos y otros centros importantes de poder global, abriendo nuevas y amplias oportunidades. Con sus aliados en Europa y en Asia, y con los líderes de Rusia, de India y de China, Estados Unidos deberá desarrollar intensas agendas de cooperación.
- La capacidad bélica de Estados Unidos será en tal medida poderosa, que servirá para disuadir a cualquier adversario potencial —sea éste un Estado o una organización no estatal— que desee emprender una competencia militar con la intención de superar, o siquiera igualar, el poder de Estados Unidos.

El examen de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos arroja una serie de reflexiones. Una primera cuestión se

refiere a un postulado inicial anunciado en el documento: Estados Unidos persigue “la creación de un balance del poder que favorezca la libertad”. La estrategia planteada en el documento difícilmente se aproxima al concepto decimonónico del balance del poder auspiciado por Inglaterra para evitar desequilibrios políticos y militares en Europa que afectasen sus intereses. La tesis general que permea al documento en su conjunto es la declaración unilateral de la supremacía estadounidense en todos los órdenes. Como lo describe Robert Cooper:

el principal problema con la estrategia de seguridad nacional es que es una estrategia nacional para resolver un problema que tiene naturaleza internacional. Se menciona a los aliados y se hace referencia a los mecanismos de cooperación, pero como opciones a las cuales Estados Unidos puede o puede no recurrir a su entero arbitrio. Ello refleja la realidad del dominio estadounidense. Pero, ¿por cuánto tiempo? En última instancia, los conflictos surgen por cuestiones de legitimidad. El gobierno descansa en el principio de legitimidad; y el orden internacional reclama legitimidad internacional. Esa legitimidad no se obtendrá cuando una sola potencia adopta decisiones unilaterales sobre la base de su exclusivo interés.²

Una doctrina fundada en el solipsismo político difícilmente puede reclamar bases suficientes para constituir un nuevo orden internacional. Además, ese solipsismo político puede conducir a otros extremos. Si Estados Unidos argumenta, para sí, la legitimidad de un ataque armado preventivo, aduciendo un riesgo potencial a su seguridad, no será absurdo imaginar la multiplicación de pretensiones equivalentes por Estados que, descansando también en su propio arbitrio, invocarán peligros reales o imaginarios para derrotar, por la vía armada, y por anticipado, al supuesto enemigo.

Imposible no registrar la escasa importancia atribuida a América Latina en la estrategia de seguridad nacional de Estados

2 Cooper, Robert, “Grand Strategy”, *Prospect*, diciembre de 2002, p. 31.

Unidos. En un documento de treinta y tres páginas, el llamado Hemisferio Occidental es merecedor de tres párrafos. En el primer párrafo se anuncia que Estados Unidos “ha formado coaliciones flexibles con países que comparten nuestras prioridades, en especial con México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. No se define el alcance del concepto de coalición flexible.

En el segundo párrafo se establece que en ciertas áreas de América Latina existen conflictos regionales, derivados de la violencia de los carteles de la droga y sus cómplices. Esos conflictos y el narcotráfico implican un peligro para la salud y la seguridad de Estados Unidos. En el tercer párrafo se reconoce el vínculo existente entre grupos terroristas y extremistas que ponen a prueba la seguridad del Estado, y el narcotráfico que ayuda al financiamiento de esos grupos.

Todo hace sospechar que América Latina no pertenece al rango privilegiado de los centros importantes de poder global. En las definiciones de una estrategia de seguridad nacional establecida por Estados Unidos, la negligencia benigna es el signo que acompaña a América Latina. Existe, como consuelo, la ventaja de estar alejados geográficamente de los gravísimos conflictos militares, políticos y económicos que los ánimos belicistas pretender instituir. La esperanza es guardar distancia de las conflagraciones anunciadas. Pero todo ello no garantiza una inmunidad. América Latina difícilmente podrá vacunarse contra la globalización de la violencia. Para América Latina, una operación bélica en Irak, con sus posibles ramificaciones en Afganistán, Paquistán, Irán, Arabia Saudita, Israel / Palestina, producirá consecuencias negativas por sus efectos económicos y por concentrar la atención de Estados Unidos en problemas de defensa y seguridades, desatendiendo los asuntos que preocupan a Estados y sociedades en América Latina.

II. ¿LA ERA DEL TERROR?

Los intereses de la comunidad internacional organizada han sufrido un cambio importante después del 11 de septiembre. Hay quienes anuncian, con perspectiva apocalíptica, una Era del Terror. Como reacción a los actos terroristas, existe la idea de generar una nueva cultura de la seguridad, con efectos al interior de cada uno de los Estados, y en el seno del propio sistema internacional. Distinguir aquello que significa la construcción de nuevos mecanismos para la protección legítima de intereses vitales, de aquello otro que representa la retórica del pánico o, peor aún, la discrecionalidad en el uso de la fuerza, es un ejercicio indispensable.

Bajo la hipótesis de que ha llegado la Era del Terror, algunos Estados han establecido nuevas directrices en materia de seguridad. Como ya se anotó en el capítulo previo, es importante examinar la reacción que, conforme a su propia interpretación de lo que constituye la seguridad, el 11 de septiembre ha provocado entre los distintos Estados. Es evidente que, por múltiples razones, esa interpretación no es uniforme. Un Estado que sufrió en su territorio y en su población las acciones terroristas se comporta obviamente en forma distinta de quien observa el terrorismo como un fenómeno distante.

Por ser Estados Unidos víctima principal y primera potencia en el sistema internacional, un asunto fundamental es determinar la naturaleza y el alcance de su reacción como producto del 11 de septiembre. La respuesta bélica es conocida, con el inicio de las operaciones militares en Afganistán, la desaparición del gobierno Talibán y la dilución de Al Qaeda. Pero, en adición a ello, conviene recapitular los otros efectos que ha acarreado el once de septiembre en la doctrina política y militar de Estados Unidos. Esos efectos no se limitan a establecer una relación de causalidad en términos de lo ocurrido el 11 de septiembre, esto es, frente a un ataque armado, un acto de legítima defensa; com-

prenden, adicionalmente, un conjunto de elementos de una considerable amplitud que ameritan una revisión detallada.

Un primer dato político es que ha desaparecido en Estados Unidos el síndrome de Vietnam, creándose un clima político que favorece la utilización de fuerzas militares en el extranjero para una diversidad de propósitos. Como consecuencia del ataque sufrido, surge un respaldo político generalizado, en el seno de la opinión pública estadounidense, para emprender operaciones bélicas que signifiquen incluso el derrocamiento de gobiernos que se juzguen antagónicos a los intereses de Estados Unidos, sin demasiados escrúpulos por los procedimientos empleados o excesivas preocupaciones por su justificación legal. Ello permite anunciar al presidente Bush, en su discurso sobre el Estado de la Unión, en enero del 2002, que se efectuarán intervenciones militares en contra de naciones que se encuentren desarrollando un armamento que pueda poner en peligro la seguridad de Estados Unidos, esto es, armamento de destrucción masiva de tipo nuclear, biológico o químico.

En un discurso pronunciado en West Point el 2 de junio de 2002, el presidente Bush delineó esa nueva filosofía, al señalar que

nuestra seguridad requiere transformar el Ejército para que esté listo para atacar sin aviso previo en cualquier esquina del mundo... Estados Unidos debe destapar células terroristas en sesenta o más países... Los peligros más graves a los que se enfrenta la libertad están en el cruce entre el radicalismo y la tecnología. Cuando se extiendan las armas nucleares, químicas y biológicas junto con nuevas tecnologías de misiles, cuando eso ocurra, incluso Estados débiles y grupos pequeños pueden lograr un poder catastrófico para atacar a grandes países.

Todo ello fue un primer anuncio sobre la elaboración de una estrategia de seguridad nacional para establecer una nueva doctrina a fin de sustituir aquella vigente durante la Guerra Fría, basada en los principios de la disuasión y la contención. Un

elemento de esa estrategia será el ataque preventivo, anticipando peligros reales o imaginarios, cuestión examinada en el capítulo previo.

En efecto, la doctrina estratégico-militar de Estados Unidos ha sufrido una modificación sustancial. Por ejemplo, en un informe presentado por la Administración Bush al Congreso, en enero de 2002, formulando nuevas directrices en materia nuclear. Conforme a la nueva doctrina, Estados Unidos ha ampliado las condiciones bajo las cuales podría emplear armas nucleares en una guerra. Ahora, el gobierno estadounidense quedaría facultado para utilizar, en forma preventiva, armamento nuclear en contra de países que estén en el proceso de construir armas de destrucción masiva. Esa misma capacidad nuclear se empleará en el caso de una guerra con armamento convencional que signifique, por ejemplo, la invasión de Iraq a Israel o de Corea del Norte a Corea del Sur. En contraste con lo que sucedía en la época de la Guerra Fría, el poder nuclear deja de ser un simple instrumento disuasivo para convertirse, conforme a esa nueva doctrina, en un instrumento bélico real de uso inmediato.

Este conjunto de elementos ponen de manifiesto la conformación de una nueva estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos, que habrá de sustituir la doctrina vigente durante la Guerra Fría, orientada a contener la expansión soviética; disuadir al campo socialista de efectuar un ataque nuclear; y asegurar, en el caso de que se produjese ese ataque, una represalia masiva con todo el poderío atómico de Estados Unidos.

Imposible desconocer la influencia que los hechos ocurridos el 11 de septiembre habrán de producir en otros órdenes. Las relaciones económicas internacionales se verán afectadas por la combinación de una serie de factores: por la elevación de los costos de transportación, reduciéndose así el comercio exterior; por la contracción del ingreso por turismo ante el temor de viajar; por el aumento en las primas de seguros; por una limitación en el flujo migratorio y por una disminución en las re-

mesas que envían los trabajadores migrantes a su país de origen, al aplicarse un control estricto al movimiento de personas.

Otro efecto importante se asocia con cuestiones económicas domésticas. La respuesta político-militar al 11 de septiembre acarrea un gasto considerable, lo cual significa para Estados Unidos que, después de cuatro años de superávit presupuestal, ingrese de nueve cuenta al territorio del déficit en sus ingresos. A los 40,000 millones de dólares que el Congreso autorizó para gasto militar el 11 de septiembre, y que ya resultan insuficientes, se deben agregar cerca de 35,000 millones destinados a seguridad en los aeropuertos y a bordo de aeronaves civiles. Ello comprende tan sólo el año de 2002. Con la creación de un nuevo Departamento de Seguridad Interior, deberá sumarse un estimado de 35,000 millones de dólares para ese nuevo aparato burocrático.

Se ha agudizado la controversia sobre las fallas en el sistema de inteligencia en Estados Unidos. Nuevos datos han dejado al descubierto las deficiencias de ese sistema, al advertirse una gran ineficacia en la recuperación y procesamiento de información en materia de seguridad. A pesar de contar con informes que, bien interpretados, arrojaban alguna luz sobre los peligros que se avecinaban, un aparato burocrático pesado, sin correas de transmisión para compartir la información, con notables vacíos en la coordinación entre las distintas agencias y al interior de cada una de ellas, resultó incapaz de anticipar algunas de las eventualidades ocurridas el 11 de septiembre. Sería injusto suponer que aun el mejor sistema de inteligencia está obligado a adivinar el futuro. Pero, es probable que, con los datos disponibles antes de la tragedia, mediante su adecuada integración y evaluación, un mecanismo de alerta temprana podría haber entrado en operación, quizá limitando o previniendo algunas de las acciones terroristas.

Para aliviar la crítica en torno a las fallas en el sistema de inteligencia, el presidente Bush propuso, el 6 de junio de 2002, la creación de un Departamento de Seguridad Interior, facultado

para coordinar la defensa doméstica, reuniendo bajo su jurisdicción oficinas como el Servicio de Aduanas, el Servicio Secreto, el Servicio de Inmigración y Naturalización y la Guardia Costera. Pero ello no afectará a la CIA, al FBI y a otras agencias de inteligencia, que tendrán tan sólo la obligación de suministrar información al nuevo Departamento, pero manteniendo su autonomía. Esa es la principal crítica que ha afectado al proyecto. Si la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Agencia Federal de Investigaciones (FBI) habrán de conservar su independencia, sin establecer mecanismos eficaces para coordinar la recopilación de información y compartir sistemas de inteligencia, el anunciado Departamento nacerá con limitaciones importantes. Otra crítica es la magnitud del proyecto, que reuniría a 150,000 empleados y contaría con un presupuesto de 35,000 millones de dólares anuales.

La guerra de Afganistán aún no ha terminado. La coalición conformada para combatir a Al Qaeda y al gobierno Talibán ha tenido en ese país una presencia militar importante, compuesta a mediados del 2002 por un equipo de quince mil gentes, de las cuales 12,000 son soldados provenientes de 17 Estados, principalmente naciones industrializadas. Pero, antes de cerrar este expediente, Estados Unidos pretende, por iniciativa propia, abrir otros frentes, como lo es una operación bélica en contra de Iraq. Adicionalmente, conflictos ancestrales no resueltos han surgido de nueva cuenta, recrudeciéndose con una violencia extrema, renovando los peligros de un quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales en otras regiones que desde tiempo atrás han sido un peligro latente. La agudización del conflicto entre Israel y Palestina, y la reciente confrontación entre India y Pakistán en torno a Cachemira, ponen en evidencia la tensión extrema que sufre el sistema internacional. No pueden pasar desapercibidos los riesgos consecuentes, cuando existen tal número y variedad de asignaturas pendientes en tres conflagraciones bélicas que, originalmente, tenían una naturaleza autónoma, pero que ahora encuentran sus propios vasos comunicantes.

La existencia y la naturaleza de una Era del Terror tienen interpretaciones divergentes en Estados Unidos y en la Europa comunitaria. La explicación de esta diferencia es múltiple. Los analistas más experimentados indican que, en el caso de Estados Unidos, los actos terroristas del 11 de septiembre le obligaron a cobrar, por primera vez, conciencia de su vulnerabilidad, al producirse una agresión externa en suelo estadounidense. En cambio Europa, con una antigua y amarga historia de conflictos bélicos en su propio territorio, y con un terrorismo que ya ha actuado en contra de sus ciudadanos y de sus instituciones, tiene un conocimiento más directo de lo que representa ese fenómeno.

Por supuesto, hay otros elementos que ayudan a entender la divergencia. En el territorio europeo conviven 15 millones de musulmanes, lo cual obliga a prestar mayor atención a los intereses de esa comunidad. Además, el proyecto de una federación o confederación europea adquiere prioridad entre los líderes políticos de ese continente. La preocupación central es construir una nueva institución política y económica, que integre en una sola unión a toda Europa en un lapso breve. Es cierto que en los registros de opinión pública, la principal fuente de inquietud es la seguridad ciudadana. Pero las corrientes ultra derechistas se han encargado de identificar seguridad con medidas de control migratorio. A ello obedece la idea de incorporar la política europea de migración a la política exterior común.

En Europa no fue bien recibida la acusación hecha por el presidente Bush, en enero del 2002, de que existe un Eje del Mal, integrado inicialmente por Iraq, Irán y Corea del Norte, aunque posteriormente se agregaron otros Estados hipotéticamente vinculados con el terrorismo o con la fabricación de armamento de destrucción masiva. Pertenecer al Eje del Mal significa que Estados Unidos podrá utilizar la fuerza armada, en forma preventiva, para derrocar a un régimen, destruir bases terroristas o eliminar instalaciones que fabriquen armamento peligroso. La reacción europea y rusa no ha sido favorable. No

hay simpatía al proyecto de iniciar un gran operativo bélico para sustituir a Saddam Hussein en el gobierno de Iraq.

Es probable que en Europa tampoco haya simpatía por los métodos que se utilizarían para efectuar esta sustitución: suministrar apoyo logístico y de inteligencia a los enemigos de Hussein con el objetivo de provocar un motín dentro de su círculo militar; proporcionar ayuda aérea y en tierra a grupos opositores para que emprendan un ataque armado contra el gobierno de Hussein; y una invasión directa a Iraq con tropas estadounidenses. Esto es lo que reporta el *New York Times* del 19 de junio de 2002. Ese mismo diario reporta, dos días antes, que existe una directriz presidencial autorizando la eliminación física de Saddam Hussein si las fuerzas estadounidense infiltradas en Iraq —la CIA o las Fuerzas para Operaciones Especiales— actúan en legítima defensa.

Los intereses económicos y estratégicos de Europa y de Rusia —recuérdese que Rusia suministra asistencia nuclear a Irán— no facilitan el apoyo a la clasificación de Irán como parte integrante del Eje del Mal. La Unión Europea ha anunciado, el 17 de junio del 2002, que habrá de iniciar negociaciones formales con Irán para concluir un acuerdo de Comercio y Cooperación, a pesar de la oposición de Estados Unidos y de Israel. Ese acuerdo habrá de conducir a un Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea e Irán.

También es motivo de divergencia el juicio sobre las causas y la solución del conflicto en el Medio Oriente. Desde la perspectiva europea, Estados Unidos proporciona un amparo diplomático y una protección militar al Israel de Ariel Sharon que imposibilita toda vía de entendimiento. El entierro de los acuerdos de Oslo se atribuye en buena medida a una irreductible política de destrucción de todo aquello que pueda ser el germen de un Estado palestino. A juicio de los europeos, no existe una genuina presión estadounidense para detener a Sharon en esa estrategia de socavamiento de las instituciones palestinas.

Estas diferencias quedan claramente reflejadas en las encuestas de opinión pública. Una encuesta efectuada en abril del 2002, y publicada por *The Economist*, deja registro de donde están depositadas las simpatías en uno y otro lado del Atlántico. En Estados Unidos, cuando se preguntó con quién simpatizaban los encuestados, el 41% dijo que con Israel; el 13% con los palestinos. En contraste, la misma pregunta arroja el resultado opuesto en países europeos: en Francia el 36% de los encuestados simpatiza con los palestinos; el 19% con Israel. En Alemania, el porcentaje es 26% palestinos, 24% Israel. En Italia, 30% palestinos, 14% Israel. En el Reino Unido, 28% palestinos, 17% Israel.

Otros puntos de conflicto tienen que ver con el unilateralismo estadounidense. Ese unilateralismo se funda en una hegemonía política y en una supremacía militar incuestionable, lo cual hace más fácil preferir opciones militares. La OTAN y la Unión Europea, disminuidos en su competencia bélica, resienten la marginación que les representa ese unilateralismo, pero no fortalecen su tecnología ni incrementan su gasto militar. No debe extrañar por ello la inclinación europea por soluciones políticas.

No terminan ahí las fricciones. La aplicación por Estados Unidos de tarifas al acero importado, el otorgamiento de subsidios a agricultores estadounidenses, la oposición del presidente Bush al establecimiento de la Corte Penal Internacional, y el tratamiento de los combatientes de Al Qaeda y del Talibán apresados en Afganistán pero trasladados a Guantánamo, sin ser declarados prisioneros de guerra y sin ser sometidos a juicio conforme al debido proceso legal, han dado origen a un distanciamiento en las posiciones políticas de Estados Unidos y de Europa.

La Era del Terror tiene una interpretación en Estados Unidos y otra en América Latina. Como lo señalara el presidente Fernando Henrique Cardoso, “comprendemos las reacciones más que justificadas a la amenaza del terrorismo y del uso de armas de destrucción masiva. Pero no queremos que, movidos por el

miedo, las grandes potencias sustituyan la agenda de la esperanza, obsesionándose únicamente con el tema de la seguridad”. Esta declaración, pronunciada en el seno de la reunión celebrada en Madrid entre la Unión Europea y América Latina el 17 de mayo del 2002, refleja una diferencia esencial entre los imperativos económicos y políticos que persiguen los latinoamericanos y los proyectos antiterroristas estadounidenses.

Para América Latina, la preocupación central no es la seguridad militar. La preocupación más inmediata se vincula con una seguridad política, económica y legal. La preservación y consolidación de instituciones democráticas es un ejemplo. Aliviar el enorme rezago en el ingreso, la educación, la vivienda, la salud, de una proporción importante de población marginada, es otro ejemplo. Hacer realidad un Estado de derecho, en donde prive la legalidad y en donde el orden jurídico sea respetado por gobiernos y ciudadanía, es también parte del concepto de seguridad. Una Argentina que es abandonada a su suerte por el sistema político y financiero internacional; una Venezuela víctima de una profunda inestabilidad en sus instituciones democráticas; una Colombia balcanizada por la guerrilla, por la violencia originada en la extrema derecha, por el narcotráfico y el secuestro; o una Cuba desheredada, proscrita de la comunidad cristiano-occidental, no habrán de facilitar la construcción de un proyecto latinoamericano en donde prive una definición de seguridad nacional alejada de un principio policiaco.

La Era del Terror, en la interpretación latinoamericana, sería regresar a las asonadas militares, al autoritarismo, a la ruptura del orden jurídico, a la violación masiva de los derechos humanos, a la agudización de las divisiones económicas en la sociedad, al retorno frustrante de las esperanzas perdidas.

III. LOS EFECTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Como consecuencia de los actos terroristas ocurridos en territorio estadounidense el 11 de septiembre del 2001, y como consecuencia de la respuesta militar y política originada por la realización de esos actos terroristas, el concepto de seguridad internacional ha sufrido una transformación fundamental. También ha sufrido un cambio importante el sistema de alianzas entre los Estados. Para México, las nuevas circunstancias obligan a redefinir el concepto de seguridad nacional.

La tragedia del 11 de septiembre puso en evidencia que la superioridad militar no garantiza, en términos inmediatos y automáticos, la protección de intereses vitales. También puso en evidencia la alta vulnerabilidad de cualquier Estado a un ataque terrorista, dejando en claro además la existencia de una paradoja bélica. En efecto, surge una asimetría entre la posesión de una tecnología altamente sofisticada para la defensa militar, como la que ha creado Estados Unidos, y unos instrumentos rudimentarios, acompañados de una imaginación perversa, para hacer efectivo un ataque demoledor, como aquel cometido por Osama Bin Laden y Al Qaeda, la organización terrorista bajo su mando.

Pero la superioridad militar de Estados Unidos significa también que, en un plazo relativamente breve, es posible imponer un castigo bélico importante a los responsables de organizar los actos terroristas. Este es un primer dato de la realidad que no debe desconocerse. El otro dato fundamental que conviene destacar se deriva de las operaciones militares efectuadas por Estados Unidos en el territorio de Afganistán. La magnitud, complejidad y nivel tecnológico de esas operaciones dejan registro de la distancia que separa a Estados Unidos de cualquier otra potencia militar.

En efecto, conforme a los datos suministrados por el *Financial Times*, citando a Paul Kennedy, el gasto militar de Estados Uni-

dos representa el 36% de todo el gasto militar efectuado en el mundo; ese país gasta, en ese capítulo, una cantidad superior a lo que gastan, juntas, las otras nueve naciones que le siguen en orden de importancia. Si se suma el gasto militar de Estados Unidos y el de sus aliados en la OTAN y en el Pacífico, la cifra se eleva al 85% del gasto militar mundial, lo cual no tiene precedente histórico.

De acuerdo con la misma fuente, la guerra en Afganistán refleja un salto impresionante en términos cualitativos con relación a bombardeos de alta precisión. En efecto, el 95% de las bombas lanzadas en Afganistán fueron con armas de precisión. En contraste, en la Guerra del Golfo el porcentaje es del 6%. La utilización de aviones espía sin piloto y los bombardeos teledirigidos mediante satélites redujeron dramáticamente las bajas militares de Estados Unidos en tierra. De esta suerte, el ejército Talibán y las fuerzas militares y paramilitares de Al Qaeda quedaron reducidos a la impotencia y al pánico, al ser sometidos a un predominio bélico absoluto, imposibilitados de responder a este ataque por poseer una preparación elemental y un armamento extremadamente primitivo en términos comparativos.

Por otra parte, los actos terroristas del 11 de septiembre tomaron por sorpresa a un sistema de inteligencia que dejó al descubierto sus debilidades. Ese fracaso es puesto de relieve por *The Economist*, indicando que

cuando menos diecinueve personas trabajaron, durante al menos cinco años, principalmente en Estados Unidos, en una compleja operación destinada a estrellar varias aeronaves en diversos blancos; los servicios de inteligencia de Estados Unidos, con un presupuesto de treinta mil millones de dólares al año, no tuvieron ni la más remota idea de que se efectuaría esa operación.

Fenómeno semejante ocurrió con otros servicios de inteligencia en el mundo.

La operación bélica en Afganistán puso de manifiesto un unilateralismo estadounidense en asuntos militares, con una participación menor del Reino Unido, bajo el argumento de la necesidad de concentrar estrategia y mando en un responsable único, dadas las malas experiencias de dispersión en Kosovo. Por supuesto, a ello se agrega la abismal diferencia que existe, en términos militares, en la competencia y capacidad tecnológica de Estados Unidos.

Pero también resultó necesario emprender una estrategia multilateral en otros ámbitos. Fue evidente el imperativo de alcanzar consensos políticos en el seno de la Coalición, coordinando servicios de inteligencia e implantando esquemas internacionales para eliminar mecanismos de financiamiento al terrorismo. En la negociación de esos consensos, un elemento controvertido, que mantuvo una presencia continua sobre todo con relación a países árabes, es el tema de las sanciones a Iraq, las bases militares de Estados Unidos en Arabia Saudita, y el apoyo político, militar y económico a Israel. Existe el reclamo de que Estados Unidos impulsa las resoluciones de Naciones Unidas contra Iraq, pero ignora la aplicación de las decisiones adoptadas por la ONU imponiendo obligaciones a Israel.

Al convertirse el terrorismo en un fenómeno globalizado, que no respeta fronteras, localizar y destruir al enemigo es una tarea compleja, como lo demuestran las operaciones bélicas en Afganistán, en donde Al Qaeda, con las fuerzas militares y las antiguas autoridades del Talibán, aun en condiciones de derrota, tuvieron la capacidad para diluirse en la geografía y para dificultar la captura de sus dirigentes. Sin embargo, se ha eliminado un refugio importante para la organización de actos terroristas, con la infraestructura que ello supone, esto es, sistema de reclutamiento, campos de entrenamiento, depósito y suministro de armas, y mecanismos de financiamiento.

Otra cuestión importante tiene que ver con la naturaleza y los fines que persiguen las distintas organizaciones terroristas. Si el combate al terrorismo ha de emprenderse donde quiera que

se encuentren organizaciones de ese tipo, la identificación del enemigo será un proyecto todavía más complejo, por la extensión del territorio que se requiere abarcar, y por las características de dichas organizaciones. Por ejemplo, se ha anunciado que son sesenta los países que tienen instalados brotes terroristas en su suelo, lo cual es indicativo de la magnitud del esfuerzo que deberá emprenderse. Pero el tratamiento que reciban no será idéntico, puesto que es imposible meter en el mismo saco a las FARC, a ETA, al ERI o a Al Qaeda.

Derivados de todo ello, una conclusión es que, en el combate al terrorismo, habrán de efectuarse operaciones bélicas de distinta naturaleza. Una primera categoría guarda relación con una guerra tradicional, como la efectuada a partir del 7 de octubre del 2001 en territorio afgano, con ejércitos contendientes y enemigos identificables. Pero existe una segunda categoría, con modalidades propias y novedosas, en donde no se produce una guerra convencional en el combate al terrorismo porque simplemente no hay un enemigo convencional. De esta suerte, los riesgos a la seguridad de un Estado no se originan en el comportamiento de otro Estado, sino en medidas emprendidas por actores no estatales, en donde no hay propiamente un campo de batalla ni existe un territorio por conquistar.

Tampoco parecen imperar las normas aplicables del derecho de la guerra, que prohíben considerar a la población civil como objetivo militar. Hacia el futuro, será fundamental la vigencia y aplicación de un derecho humanitario, que atienda a los millones de refugiados y desplazados que ya son víctimas inocentes del conflicto bélico. Esas reglas también habrán de resultar aplicables a los prisioneros de guerra.

Un sistema de difusión libre de las ideas puede ser una víctima de lo sucedido el 11 de septiembre. El gobierno estadounidense reaccionó negativamente a la transmisión, por medios masivos de comunicación, a videograbaciones de Osama Bin Laden, anunciado que “América y aquellos que viven en América no podrán soñar en tener seguridad si esa seguridad no existe antes

en Palestina”. La demanda de que “las tierras árabes sean liberadas de Israel y las tropas americanas abandonen el Golfo Pérsico”, ha sido un argumento reiterado en otras videograbaciones. Pero la administración Bush ha impuesto una limitación a los medios para difundir imágenes por televisión de Bin Laden y de su mensaje. Lo mismo ha sucedido con programas de distinta índole elaborados por Al Jeezera, el medio de comunicación masiva de más relieve noticioso en países musulmanes.

La información también ha sufrido severas limitaciones durante la operación bélica en Afganistán. Al invocar el secreto militar, se impide el conocimiento general de los desastres de la guerra en ese territorio. Imposible determinar con precisión el número de víctimas de la población civil que ha muerto en este operativo, aunque se menciona a un número equivalente a aquel que falleció en las Torres Gemelas. Imposible determinar la magnitud del daño producido por los bombardeos estadounidenses a ciudades, pueblos, montañas, bosques, ríos. Imposible determinar con exactitud las violaciones a los derechos humanos de combatientes, prisioneros, simpatizantes del Talibán, población civil. Imposible identificar, por ahora, a los responsables de masacres por ejemplo, la ocurrida en la fortaleza-prisión de Qalai Janghi, en donde murieron alrededor de 400 presos pertenecientes al ejército del Talibán, o de actos de violencia que han acabado con la vida de civiles inocentes y soldados indefensos por igual. Imposible determinar, por ahora, el tipo de sanción que se impondrá a quienes hayan cometido crímenes de guerra o de lesa humanidad por parte del bando victorioso.

Existe un número importante de asuntos jurídicos que ameritan un examen puntual. Uno de ellos tiene que ver con el sometimiento a la justicia de quienes hayan participado en la comisión de actos terroristas. Ello conduce a determinar el tribunal que será competente para conocer y juzgar a esos delincuentes. Sin duda, la Corte Penal Internacional podría haber sido el instrumento judicial idóneo, pero el Estatuto de Roma, que lo crea, aún no entra en vigor. Todo hace suponer que se ha desechado

la posibilidad de establecer un tribunal internacional *ad hoc*, a la manera de los constituidos en el caso de Ruanda y de la antigua Yugoslavia. Este mecanismo hubiese otorgado una necesaria legitimidad al proceso judicial, invitando a un conjunto de jueces de alto prestigio, originarios de distintos sistemas jurídicos, para integrar el tribunal.

La opción viable será la jurisdicción de los tribunales nacionales. En el caso de algunos países europeos, ya se han iniciado procedimientos judiciales en contra de terroristas radicados en esos países, pero vinculados a los actos efectuados el 11 de septiembre. A pesar de la petición estadounidense, los gobiernos europeos pertinentes no han aceptado extraditarlos, por no haberse otorgado garantías suficientes sobre el debido proceso legal y la no aplicación de la pena de muerte.

El gobierno del presidente Bush ha decidido someter a la jurisdicción de tribunales militares a quienes pudieran haber participado, directa o indirectamente, en los actos terroristas del 11 de septiembre. Ello supone un número importante de dirigentes del gobierno Talibán y de Al Qaeda. En la prensa se han mencionado cifras que ubican ese número en 470 prisioneros. Por supuesto, aún estará pendiente de determinar su grado de involucramiento en lo acontecido el 11 de septiembre.

Existe una natural preocupación por el recurso a tribunales militares, excluyendo así a tribunales civiles. Además, se han planteado objeciones al mandato que se otorgaría a esos tribunales militares. En la difusión de un primer proyecto, se anunciaba que serían tribunales secretos, sin demasiadas exigencias en materia de pruebas —por ejemplo, la carga de la prueba recaería en el acusado—; sin que el acusado tenga derecho a seleccionar abogado defensor —en esta versión, el abogado defensor sería escogido por el presidente del Tribunal—; ni de conocer previamente la evidencia en su contra.

Para dictar sentencia, no sería indispensable que la culpabilidad se establezca “más allá de cualquier duda razonable”. Sería suficiente que una mayoría de la comisión de oficiales militares,

que actuarían como una especie de jurado, considere fundadas las pruebas. No existiría derecho de apelación a la sentencia. El proyecto ha despertado reacciones negativas por parte de defensores de derechos humanos y de juristas.

La ola de críticas que despertó el proyecto condujo a que, en el transcurso de mayo del 2002, se difundieran unas bases más acordes con un sistema legal civilizado. Se parte ya del principio de que existe una presunción de inocencia y que la culpabilidad debe quedar comprobada más allá de cualquier duda razonable. El acusado tendrá derecho a tener una representación legal y a conocer las evidencias en su contra. El juicio será público, salvo aquellos casos que reclamen sesión privada del tribunal por la naturaleza confidencial de las pruebas. Sin embargo, los recursos de apelación de la sentencia quedan limitados, ya que no se podrá acudir a un tribunal civil que revise la decisión de una comisión militar.

Por decisión estadounidense los prisioneros capturados en Afganistán fueron conducidos a la base naval de Guantánamo, en Cuba. Los primeros cien detenidos arribaron a mediados de enero del 2002, pero se han tomado providencias para alojar a dos mil prisioneros. Una cuestión esencial es que esos detenidos sean declarados prisioneros de guerra, por parte de un tribunal competente, a fin de que les resulten aplicables las Convenciones de Ginebra, lo cual impone derechos y obligaciones a las partes con relación al debido proceso legal, que incluye la aplicación de un régimen jurídico correspondiente a los crímenes de guerra. También deberá facilitar el acceso a la Cruz Roja Internacional y a organizaciones no gubernamentales

IV. LA RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE ALIANZAS

En la etapa posterior al 11 de septiembre, surge una importante recomposición del sistema de alianzas a escala internacional. En el caso de Estados Unidos, al inicio de la guerra de

Afganistán se abandona una poderosa tendencia unilateralista en su política exterior a fin de negociar, con éxito, una coalición internacional para combatir al terrorismo. Antiguos e irreductibles enemigos se convierten súbitamente en aliados incondicionales.

Rusia es un primer ejemplo. Al asociarse política y militarmente con Estados Unidos, recobra un reconocimiento como gran potencia, recupera un asiento en las negociaciones sobre reducción de armamento nuclear y sobre la instalación de un escudo antibalístico, cancela las críticas sobre su comportamiento en Chechenia, y hace realidad lo impensable hace unos cuantos años, esto es, participar en los trabajos de la OTAN, con una nueva definición de la naturaleza y alcances políticos y militares de esta organización, y con la posibilidad, quizás, de ser miembro en un futuro no lejano. En la etapa actual, la vinculación entre Rusia y la OTAN se limitará a asuntos de seguridad, sin incluir cuestiones de defensa. La reciente creación, por la OTAN y Rusia, de un consejo para examinar la proliferación de armamento y las medidas de combate al terrorismo, es indicativa de esta tendencia.

Con la visita del presidente Bush a Moscú en mayo de 2002, el presidente Putin recibe un reconocimiento por sus apoyos políticos y militares durante la guerra de Afganistán. Ambos jefes de Estado suscriben un acuerdo de reducción de armamento estratégico que significa eliminar, en un lapso de diez años, dos terceras partes de esa fuerza nuclear, para que ese arsenal tenga un límite máximo de 2,200 ojivas nucleares. A finales de mayo, en Roma, se formalizan los funerales de la Guerra Fría. La fórmula 19 + 1, que describe la composición del Consejo OTAN-Rusia, otorga a este país una carta de legitimidad para discutir asuntos vitales. La amenaza para Rusia ya no es Estados Unidos o Europa; lo es el terrorismo y la proliferación de armamentos.

Por supuesto, también se habrán de reconsiderar favorablemente los términos y condiciones de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio. Todo ello le permite a Rusia, como re-

compensa adicional, saldar antiguos agravios con Afganistán, después de las humillaciones que sufrió en el decenio de los ochenta.

Rusia también tendrá interés en mantener a los países de Asia Central en paz y con estabilidad política, sin la presencia de guerrillas derivadas del fundamentalismo islámico. Hacia el futuro, Rusia tendrá interés en participar en decisiones relacionadas con las reservas de gas y petróleo de esas antiguas repúblicas soviéticas, guiando en beneficio de Rusia la dirección general de oleoductos y gasoductos y fijando, de ser posible, el destino y el precio de esos hidrocarburos.

Las cinco antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central Tadjikistán, Uzbekistán, Kazajstán, Kirguiztán y Turkmenistán han extendido amplias facilidades militares a Estados Unidos en su lucha contra el gobierno Talibán y contra Al Qaeda, permitiendo la utilización de su espacio aéreo para esos fines y aceptando el establecimiento de bases militares en su territorio. Las cinco repúblicas, todas ellas alejadas del modelo de democracia ateniense, padecen serias tensiones étnicas y religiosas. A cambio de su apoyo, obtendrán tolerancia en las medidas que adopten para reprimir a la oposición, además de ganar una inyección de flujos financieros y de inversión.

Aunque con mayores pudores, China también se ha incorporado a la Coalición. No manifestó en forma pública una oposición a los bombardeos aéreos de Estados Unidos en Afganistán. Una primera ganancia que obtendrá es asegurar el control, así sea por la vía coercitiva, de los fundamentalismos islámicos que se producen en las provincias chinas en el Asia Central. Pero la ganancia potencial más importante, a la que seguramente aspira China, es un replanteamiento de la posición de Estados Unidos con relación a Taiwán. Una política de negligencia benigna por parte de Estados Unidos en un asunto vital para China puede ser el precio de esa nueva amistad.

Durante las últimas dos décadas, Irán ha sido un enemigo aparentemente irreconciliable de Estados Unidos. En el transcurso

de la guerra de Afganistán, fue una pieza esencial en la recomposición de las alianzas. Su valor estratégico en términos geopolíticos, militares y energéticos lo transformaron en amigo necesario. Imposible desconocer que, con todos los fundamentalismos religiosos que le acompañan, Irán habrá de ser indispensable en cualquier arreglo que se alcance en el conflicto en Medio Oriente, arreglo imprescindible si se quiere abordar en serio los orígenes de las actuales turbulencias que padece el sistema internacional, atacando y resolviendo las causas mismas de la inestabilidad. Sin embargo, a pesar de su importancia, Irán fue declarado parte integrante del Eje del Mal en el discurso pronunciado por el presidente Bush en enero de 2002.

Antes del 11 de septiembre, Estados Unidos catalogaba a Paquistán como Estado delincuente. Unas malas calificaciones en materia de derechos humanos y democracia y, sobre todo, el haberse convertido en la séptima potencia nuclear sin acatar las reglas de la no proliferación, mismas que otorgaban el monopolio atómico a los Cinco Grandes, condujeron a once años de sanciones. Abandonar al antiguo aliado Talibán tuvo su premio: reconocimiento de la legitimidad de un gobierno emanado de un golpe militar, incorporación de Paquistán y de su presidente a la familia de naciones civilizadas, condonación de deuda externa, ayuda económica, reaprovisionamiento de equipo militar estratégico. Pero, en adición a todo ello, el asunto central habrá de ser una revisión de las relaciones entre India y Paquistán, bajo los auspicios de Estados Unidos, en donde un arreglo en el conflicto de Cachemira será determinante. Es probable que la reciente confrontación entre India y Paquistán, producto de actos terroristas en suelo indio, haya servido para que, con la intervención de potencias occidentales, se haga un esfuerzo político serio por eliminar las causas de ese conflicto.

Para Paquistán, los actos terroristas del 11 de septiembre han provocado un profundo replanteamiento de su sistema político y de sus relaciones con el exterior. En épocas previas, el gobierno

de Paquistán y sus servicios de inteligencia se convirtieron en uno de los pilares de sustentación del Talibán. La presencia importante de población pastún en Paquistán y Afganistán, fuente de apoyo del Talibán, explica parcialmente esa simpatía. El otro factor lo representa la composición política y étnica de la Alianza del Norte, considerada desde siempre por Paquistán como instrumento de Irán, de Rusia y, peor aún, de India.

Recuérdese, además, que en el pasado la Alianza del Norte ha sido acusada de bombardear indiscriminadamente a la población civil en Afganistán, de efectuar ejecuciones sumarias, y de estar involucrada en el tráfico de opio y de armas.

El otro gran dilema que enfrenta Paquistán implica un cambio en su relación con la India. La capacidad para evolucionar políticamente del presidente Musharref ha sufrido una primera prueba dramática al desprenderse de su vinculación con el Talibán. Ahora debe revertir una tradición de apoyo de Paquistán, más o menos encubierto, a los movimientos violentos que han pretendido reivindicar, para su país, la parte de raíces musulmanes de Cachemira que se asignó a la India en la partición de 1947. Los actos terroristas cometidos el 17 de diciembre de 2001 contra el Parlamento indio, probablemente efectuados por organizaciones tradicionalmente auspiciados por Paquistán, condujeron a una grave tensión bélica entre dos potencias nucleares fronterizas. El precio que exige India para resolver el conflicto implica un elevado costo político para Paquistán: dismantelar y condenar al terrorismo en Cachemira, sin la seguridad de ganar con ello territorio, popularidad o garantías de sobrevivencia política.

Durante las distintas fases del combate y derrota del Talibán, en los países musulmanes no se suscitó un movimiento importante de apoyo a ese gobierno. Tampoco se provocaron reacciones fuertes de oposición a los bombardeos emprendidos por Estados Unidos en territorio afgano. Cincuenta y seis países musulmanes participantes en una reunión de la Organización de la Conferencia Islámica manifestaron su rechazo a todo vínculo entre el terrorismo y el Islam, haciendo patente que los actos

terroristas “contradicen las enseñanzas de todas las religiones y los valores humanos y morales”. Es cierto también que en esa conferencia fue imposible alcanzar una definición de terrorismo que conciliara los intereses que legitiman un movimiento de liberación nacional.

El conjunto de países musulmanes, por necesidad, conveniencia, coacción o simpatía, son parte fundamental de la nueva Coalición, cuya continuidad y éxito depende del apoyo que le presen ten ese conjunto de países musulmanes. La ruptura de la Coalición se producirá si, por ejemplo, el ala más radical del Pentágono logra su propósito de que, con el ánimo de combatir otra posible fuente de terrorismo, se decide atacar a Irak para provocar el derrocamiento y la eliminación del gobierno de Saddam Hussein.

Recuérdese, por otra parte, que en ese conjunto de países musulmanes existían países catalogados por Estados Unidos como proscritos. Siria, Sudán, Somalia, Libia, Yemen se encontraban prácticamente en territorio enemigo antes del 11 de septiembre. El cambio que se ha producido, en favor de una prudente colaboración, obedece a un legítimo temor de ser objeto de drásticas operaciones militares en su propio territorio pero, de manera aún más importante, a la necesidad de forzar una modificación en la posición de Estados Unidos en la solución del conflicto en el Medio Oriente, favoreciendo la creación y el reconocimiento de un Estado palestino, con todo lo que ello supone en términos de la condición política y religiosa de Jerusalén, el retorno de los exiliados palestinos y la eliminación de las colonias y los asentamientos israelíes en territorio palestino.

En los últimos meses, se han alejado de manera dramática las posibilidades reales de resolver una confrontación histórica en el Medio Oriente, agudizada con actos de violencia extrema que no sirven para facilitar el entendimiento. La Unión Europea ha alentado las bases de una negociación que podría tener éxito. En efecto, el planteamiento de la Unión Europea obligaría a

Yaser Arafat a dismantelar la red terrorista impulsado por las facciones palestinas extremistas; arrestar y someter a juicio a quienes cometan actos terroristas; terminar con la Intifada violenta y armada. El gobierno de Israel, en ese mismo planteamiento de la Unión Europea, deberá cesar el bombardeo a edificios de la Autoridad Palestina y de sus servicios de seguridad; eliminar la política de asesinatos de dirigentes palestinos; levantar el estado de sitio en ciudades palestinas; y congelar la construcción de asentamientos israelíes en territorios palestinos.

Los antiguos aliados de Estados Unidos en Europa Occidental y en la OTAN han mantenido y reforzado esa calidad. El Reino Unido, con Tony Blair como abanderado, ha dejado testimonio fehaciente de ser el amigo fiel e incondicional, siendo además el único aceptado por Estados Unidos como participante real en las operaciones militares en Afganistán. En un cambio importante, Alemania ha modificado su tradicional política, establecida a partir de 1945, de abstinencia bélica, ofreciendo contingentes militares en el combate al Talibán. Un ofrecimiento semejante han hecho Francia, Italia y España.

La respuesta de Naciones Unidas en el combate al terrorismo ha sido clara y contundente. La Asamblea General ha adoptado por unanimidad una resolución de condena categórica al terrorismo. El Consejo de Seguridad, con el voto de sus 15 miembros, ha decidido emprender un conjunto de medidas importantes para prevenir y reprimir los actos de terrorismo. Esas decisiones se adoptaron en virtud del capítulo VII de la Carta, por considerar que esos actos constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello significa que esas decisiones son obligatorias en su cumplimiento para todos los Estados miembros.

La ONU ha sido un instrumento fundamental en la constitución de un gobierno de transición en Afganistán. Con la intervención de Lakhdar Brahimi y de Francesc Vendrell, dos negociadores excepcionales que actuaron como representantes especiales de las Naciones Unidas, fue posible encontrar comu-

nes denominadores entre las fuerzas políticas afganas en su etapa postalibán.

De esta suerte, mediante un acuerdo celebrado en Bonn, se estableció un gobierno interino, de carácter multiétnico, con Hamid Karzai, de origen pastún, como jefe de gobierno, pero con la Alianza del Norte asegurando 16 de las 30 posiciones de autoridad, incluyendo los ministerios de defensa, de relaciones exteriores y del interior. El resto de los cargos se asignan a pastunes leales al rey depuesto en 1973, Mohamed Zahir Shah. El régimen tuvo un mandato limitado a seis meses, con la obligación de celebrar un Gran Consejo cuyo objeto ha sido designar a un nuevo gobierno que, en el lapso de dos años, deberá elaborar una Constitución y convocar a elecciones generales.

A mediados de junio de 2002, la Loya Jirga, o Gran Consejo, reunió a 1,600 delegados para elegir a Hamid Karzai como presidente de Afganistán hasta 2004. Quedó pendiente la fórmula para elegir una asamblea legislativa y resolver la estructura de gobierno, que permita una distribución política aceptable para los poderes fácticos.

La constitución de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés), en donde el Reino Unido tiene un papel preponderante, puede representar un avance en el proceso de pacificación afgana. Bajo los auspicios de la ONU, y con la contribución de diecisiete países, principalmente de Europa Occidental, el contingente de ISAF estuvo originalmente compuesto por cinco mil soldados, aunque para junio de 2002 esa fuerza se había triplicado. Su función es una mezcla de operación para el mantenimiento de la paz combinado con un instrumento coercitivo para hacer efectivo ese proceso de pacificación. También podría convertirse en un auxiliar en la distribución de ayuda humanitaria. A ello se agrega la presencia de 4,000 soldados estadounidenses, que todavía se encuentran efectuando operaciones bélicas en distintas partes del territorio afgano.

Por otro lado, Estados Unidos estaría fortaleciendo sus instalaciones militares en Asia Central, al establecer bases en varios países de la región, lo cual puede significar un involucramiento de largo plazo, con todas las consecuencias implícitas en una estancia militar prolongada, y con los riesgos que todo ello supone, que no son despreciables.

La terminación de los bombardeos aéreos y de las otras operaciones bélicas en el territorio de Afganistán no significa que la guerra ha concluido y que el combate al terrorismo ha triunfado. La derrota del gobierno Talibán no necesariamente trajo por consecuencia la desaparición absoluta de Al Qaeda, aunque sufrió un golpe mortal. Queda pendiente la tarea de encontrar a Osama Bin Laden y al Mulá Mohamed Omar, tarea que ha demostrado su dificultad. Queda también pendiente la ardua labor de crear y afianzar un gobierno legítimo en Afganistán, elegido con un mandato popular incuestionable, y que reconcilie los intereses divergentes de los señores de la guerra, las etnias, las religiones y las potencias extranjeras.

La presencia de ISAF, esto es, las fuerzas militares organizadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas, podrá ayudar a establecer un sistema de seguridad en Kabul y, quizá con el tiempo, en el resto del territorio afgano. Pero la gran asignatura pendiente es hacer efectivo un proyecto de reconstrucción económica y social en Afganistán, país asolado por intervenciones militares externas y por guerras civiles que lo han dejado prostrado. La promesa de 1.8 billones de dólares, ofrecida para esa reconstrucción en la Conferencia Internacional de Donantes celebrada en Tokio el 21 de enero de 2002, aún traduciéndose en realidad, será insuficiente para las necesidades de Afganistán.

V. EL EJE DEL MAL EN SU LABERINTO

En sus orígenes, el Eje del Mal estaba conformado por Iraq, Irán y Corea del Norte. Así fue determinado por el presidente

Bush en su discurso sobre el Estado de la nación en enero de 2002. Sin embargo, en el documento que define la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, difundido en septiembre de 2002, Irán ya no aparece; sólo se mantiene la denominación explícita de Iraq y de Corea del Norte.

Como ya fue señalado, de conformidad con los términos de esa estrategia, el nuevo reto para la seguridad está representado por los Estados perversos y por las organizaciones terroristas de alcance global, quienes pretenden adquirir armamento de destrucción masiva (ADM) que previamente sólo estaba al alcance de los Estados más poderosos. El riesgo que se advierte es que esas armas nucleares, químicas o biológicas, no tengan como propósito la defensa del Estado poseedor de ellas, sino que se utilicen para intimidar o para agredir a otros Estados.

Iraq ha sido acusado de haber empleado armas químicas, de estar dispuesto a elaborar agentes biológicos, y de ser un aspirante a la adquisición de armas nucleares. También se le imputa acumular misiles de mediano alcance, aunque los datos sobre la cantidad y la calidad de sus misiles no permiten suponer una gran capacidad ofensiva. Por su parte, Corea del Norte es acusada de convertirse, en el último decenio, en el principal abastecedor mundial de misiles balísticos; para agravar la cuestión, se reclama al gobierno de Kim Jong-il el desarrollo de su propio arsenal de armas de destrucción masiva.

Durante el último tercio del 2002, se acentuaron las tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte. En octubre, Pyong Yang aceptó que estaba construyendo, en secreto, una planta para producir uranio enriquecido. A finales de diciembre, anunció su disposición para reactivar sus proyectos nucleares, incluyendo su planta reprocesadora de plutonio; expulsó a los inspectores de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA); y notificó su retiro del Tratado de no proliferación de armas nucleares. De esta suerte, Corea del Norte se convierte en el primero de los 188 Estados firmantes en abandonar el TNP.

Para explicar estas medidas, los expertos destacan que, por estar catalogado como integrante del Eje del Mal, Corea del Norte teme un ataque militar preventivo de Estados Unidos. En esta misma lógica, Pyong Yang argumenta que el reclamo estadounidense para desmantelar su programa nuclear es tan sólo un pretexto para que, una vez desarmado y en estado de indefensión, se efectúe una ofensiva militar estadounidense que produzca un cambio de régimen. También sostiene Corea del Norte que la planta nuclear es indispensable para la urgente generación de energía eléctrica.

La primera reacción de Washington fue intimar la imposición de sanciones económicas y una política de aislamiento a Corea del Norte. La retórica belicista también hizo acto de presencia con la declaración del secretario de Defensa Donald Rumsfeld, quien anunció la capacidad de Estados Unidos de emprender dos guerras en forma simultánea y ganar ambas rápida y definitivamente. Pero el temperamento diplomático parecería ganar el mayor espacio: Colin Powell advirtió la necesidad de entablar comunicación con Corea del Norte; de la misma forma, Corea del Sur, Japón, China y Rusia pusieron de manifiesto que aislar a Corea del Norte es el riesgo mayor; el compromiso, no la amenaza, es lo que sujetará al régimen norcoreano.

La guerra declarada en contra del terrorismo ha servido para contaminar el ánimo belicista que ya existía anteriormente con respecto a Iraq. Sin embargo, aún no se ha producido una evidencia que demuestre claramente un vínculo entre Al Qaeda y el gobierno de Sadam Hussein. Prevalece también una seria preocupación al advertir que un operativo militar en contra de Iraq servirá tan sólo como elemento distractor, desviando la atención de lo que es el objetivo fundamental, esto es, el combate a las organizaciones terroristas.

Con Osama Bin Laden complotando el siguiente acto terrorista; con el andamiaje operativo de Al Qaeda aún funcionando; con un gobierno afgano sostenido con alfileres; con un frágil gobierno paquistaní; con dos Estados nucleares —Paquistán, la

India— que mantienen el conflicto de Cachemira entre uno de sus pendientes; con una gravísima confrontación, sin solución de continuidad, entre Palestina e Israel; con asuntos no resueltos entre gobiernos seculares musulmanes y grupos religiosos fundamentalistas; no parecería ser éste el momento más oportuno para emprender, en un decenio, una segunda guerra del Golfo Pérsico.

Diversos argumentos sustentan el proyecto de esta segunda guerra. Existe la tesis de que el gobierno de Sadam Hussein acumula armamento de destrucción masiva, que habrá de usar eventualmente en contra de Estados Unidos, de sus aliados, o de sus amigos. Se aduce también que el operativo militar servirá para derrocar a Sadam Hussein, produciéndose un cambio de régimen que habrá de constituirse en un elemento catalítico para instalar la democracia entre los países árabes y para transformar las condiciones políticas en el Medio Oriente, en beneficio de la seguridad de Israel.

La existencia de enormes depósitos petrolíferos ha sido otro motivo que ayudaría a explicar una acción militar de Estados Unidos en Iraq. Ocupar un segundo lugar mundial en reservas de petróleo y gas provoca la tentación de ejercer un control directo de esos hidrocarburos por quien se ha constituido en su principal consumidor mundial.

Otra opción que justificaría elevar el tono bélico se relaciona con la política doméstica y, fundamentalmente, con el proceso electoral. Después de lo ocurrido el 11 de septiembre del 2001, existe en Estados Unidos un síndrome del ciudadano vulnerable que sólo puede ser contrarrestado con garantías plenas de seguridad en todos los órdenes. La retórica belicista es un auxiliar importante en la obtención de esas garantías.

De esta suerte, aquel dirigente político que trasmita una imagen de dominio y control en los asuntos de seguridad nacional, suministrando una necesaria confianza en la protección de los intereses vitales del ciudadano, tendrá una mejor posibilidad de obtener un voto favorable en las urnas. Ello quedó demostrado

en el proceso electoral de noviembre del 2002, cuando el presidente Bush y el Partido Republicano centraron el debate en torno a la defensa de Estados Unidos contra organizaciones terroristas y Estados perversos. Como lo señaló el presidente Clinton al efectuar la autopsia de la derrota del Partido Demócrata: el elector prefiere a un líder fuerte, aunque esté equivocado, a un líder débil, aun cuando sostenga la posición correcta.

Cualquiera de estas hipótesis, o todas ellas, pueden tener una dosis de verdad. Lo que resulta difícil encontrar, aun reuniendo lo mejor de cada una de las hipótesis, es un fundamento suficiente que otorgue las bases políticas, militares o económicas, para emprender una aventura de esta naturaleza. Imposible determinar por ahora si el operativo militar habrá de descansar exclusivamente en los ejércitos angloamericanos. Pero la necesaria legitimidad multilateral, indispensable para un involucramiento de las Naciones Unidas, sólo se obtendrá si existe una prueba fehaciente, incontrovertible y definitiva de que el gobierno de Sadam Hussein posee armamento de destrucción masiva y si, adicionalmente, ese gobierno decide no cumplir con sus obligaciones de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

Ante la evidente supremacía militar y tecnológica de Estados Unidos, no es difícil imaginar quién será el triunfador en este operativo bélico. Existe la duda, sin embargo, de que ese triunfo pueda traducirse en una victoria rápida o, por el contrario, en un conflicto prolongado. Adicionalmente, para el mediano plazo, existe un pronóstico reservado sobre los saldos que arrojará el derrocamiento de Sadam Hussein y los efectos políticos ulteriores que se produzcan en el sistema internacional, en el mundo árabe y musulmán, y en especial, en el ámbito de los países vecinos: Turquía, Irán, Siria, Jordania, Egipto, Arabia Saudita. El operativo bélico puede tener un defecto adicional: como una de sus consecuencias, constituirse en un inagotable semillero de terroristas, propiciando la reproducción de organizaciones dedi-

cadadas a esparcir el pánico ciudadano, obligando a medidas extremas de seguridad entre las potencias occidentales.

A los costos políticos y militares que se deriven de un operativo bélico en Iraq, es preciso agregar el costo económico. Todo hace suponer que ese costo será muy elevado; infortunadamente las estimaciones que se han efectuado no han recibido la suficiente difusión; tampoco los datos divulgados han servido como elemento disuasivo para detener un proyecto militar que tendrá serias consecuencias económicas.

Una evaluación de los costos de una guerra en Iraq ha sido efectuada por William D. Nordhaus, profesor de economía en la Universidad de Yale. En su ensayo,³ Nordhaus indica que esa evaluación debe basarse en escenarios posibles, mismos que se determinarán sólo hasta que inicie la guerra; en las condiciones que surjan con posterioridad al cese de las hostilidades; al impacto que sufran el mercado petrolero y otros mercados; y, por último, los efectos macroeconómicos que se produzcan en el conjunto de la economía estadounidense.

Conviene examinar los escenarios posibles en una primera instancia. De acuerdo con Nordhaus, la estimación más baja, que alcanza la cifra de 121,000 millones de dólares, supondría una guerra breve y exitosa, durando las operaciones militares entre 30 y 60 días y suponiendo sólo 75 días de ocupación en el territorio de Iraq tras la victoria.

En cambio, en el extremo opuesto, la estimación más elevada habría de significar un conflicto prolongado un año y con mayores complicaciones: una estrategia iraquí de concentrar tropas en zonas urbanas; un impacto negativo en los mercados petroleros; una escalada bélica con la participación de Israel; actos terroristas en diversas partes del mundo; costos de ocupación y de operaciones para el mantenimiento de la paz; gastos en reconstrucción del país y asistencia humanitaria; impacto en el conjunto

3 Nordhaus, William D., "Iraq: The Economic Consequences of War", *The New York Review of Books*, 5 de diciembre de 2002, pp. 9-12.

de la economía estadounidense; uso de armas de destrucción masiva. En esta hipótesis, la factura ascendería a 1'595,000 millones de dólares, costo que habría de cubrirse en el transcurso de un decenio, esto es, suponiendo el inicio del conflicto en 2003, y su término en 2012.

Una conclusión semejante, en términos de preocupación económica, es la que obtiene Martin Wolf en un artículo aparecido en el *Financial Times* a finales de diciembre de 2002. En ese caso se formulan tres escenarios: uno benigno, otro intermedio, y el tercero de índole catastrófica. En el escenario benigno, al que se le atribuye un 60% de posibilidades, el precio del petróleo ascendería a 36 dólares por barril. La hipótesis intermedia, con un 30% de posibilidades, significa un precio del petróleo superior a 40 dólares. En cambio, el tercer escenario eleva el precio del petróleo a 80 dólares, aunque sólo tiene un 10% de posibilidades de ocurrir.

En el primer escenario, una guerra rápida (de entre cuatro y seis semanas) no tendría un impacto negativo en la economía mundial en el plazo inmediato; por el contrario, podría incluso estimular la actividad económica de Estados Unidos y del resto del mundo, elevando su PNB hacia finales del 2003. En el caso de la hipótesis intermedia, esto es, una guerra que dure entre seis y doce semanas, la consecuencia sería un crecimiento cero en el PNB estadounidense en el transcurso del primer semestre del 2003, con un impacto un poco menos negativo en el resto del mundo.

El tercer escenario supone una guerra de seis meses; Iraq causa un daño importante a las instalaciones petroleras de la región y ataca a las tropas aliadas y a Israel con armas de destrucción masiva. Ese escenario también implica que el proceso de reconstrucción es costoso y complejo. Este tipo de guerra tendría un efecto devastador en todo el sistema económico mundial. La economía estadounidense entraría en una profunda recesión, con una caída en el crecimiento anual de menos cuatro en el segundo trimestre del 2003. También la economía del resto

del mundo padecería una recesión, aunque más leve que la estadounidense.

En las hipótesis planteadas por Nordhaus y por Wolf, las consecuencias de la guerra serán mayores, en términos económicos, si las tropas estadounidenses permanecen durante un periodo prolongado en territorio de Iraq. Precisamente ese escenario, que resultaría el menos aconsejable, es el que se encuentra en proceso de construcción.

En efecto, una fuerza militar de ocupación por parte de Estados Unidos, con una presencia importante en Irak, por una duración no menor a los diez y ocho meses, parecería ser el plan que eventualmente se aplicaría una vez ocurrido el derrocamiento de Sadam Husein. Conforme a filtraciones divulgadas por el *New York Times*,⁴ el equipo de seguridad nacional del presidente Bush ha elaborado una serie de propuestas que representarían el esfuerzo más importante de Estados Unidos, desde la ocupación de Alemania y Japón al término de la Segunda Guerra Mundial, para asumir en forma directa la administración de un país.

De acuerdo con ese plan, en el periodo de ocupación existiría un comandante militar americano a cargo de la seguridad. También habría un civil como responsable de la administración. Transcurriría un lapso de varios años para poder transferir las funciones de gobierno a una administración internacional y, a partir de ahí, depositar el poder en manos iraquíes. Un asunto delicado es el relacionado con el petróleo durante el periodo de la ocupación militar. El propio artículo de Sanger y Dao centra el problema:

qué hacer con las reservas de petróleo de Iraq —las segundas más importantes después de Arabia Saudita—, y cómo emplear el dinero proveniente de la venta de petróleo para la reconstrucción del país sin dar pie a las acusaciones de que ha sido el control de petróleo,

4 Sanger, David y Dao, James, “U.S. is completing plan to promote a democratic Irak”, *The New York Times*, 6 de enero de 2003, primera página.

y no el desarme de Iraq, lo que ha constituido el verdadero objetivo del presidente Bush.

En un artículo que parecería invocar a Ruduy Kipling y a su tesis sobre los deberes civilizatorios impuestos a los imperios y al peso de la responsabilidad del hombre blanco, Michael Ignatieff, director del Carr Center en la Kennedy School of Government en la Universidad de Harvard, nos describe la naturaleza imperial de Estados Unidos. A pesar de esa vocación imperial, parte del problema de Estados Unidos, indica Ignatieff, es que enfrenta su calidad de imperio sin conocer con exactitud las consecuencias que ello supone, y sin definir los alcances y los límites de una hegemonía global. Ignatieff anuncia magistralmente la naturaleza del dilema: “la cuestión no es determinar si Estados Unidos es demasiado poderoso; se trata de precisar si es suficientemente poderoso”.

Ahora que el presidente Bush y su administración dirigen sus esfuerzos en favor de un primaveral operativo bélico en Iraq, ubicando 150,000 soldados en la región para finales de enero del 2003, y movilizando un impresionante equipo militar, Ignatieff indica que:

la consecuencia más profunda de lo que está sucediendo no se encuentra plenamente registrada: lo que realmente significa Iraq es una operación imperial. Esa operación imperial habrá de comprometer a una república reacia a la guerra. Y como consecuencia de ese compromiso, habrá de convertirse en el garante de la paz, de la estabilidad, de la democratización, y del suministro del petróleo. Todo ello sucederá en una región que puede arder, con pueblos islámicos que se extienden de Egipto a Afganistán. Esa función, desempeñada en su oportunidad por el Imperio Otómano, después por franceses y británicos, ahora será asumida por una nación que debe preguntarse si, al convertirse en un imperio, no corre el riesgo de perder su espíritu republicano.⁵

⁵ Ignatieff, Michael, “The Burden”, *The New York Times Magazine*, 5 de enero de 2003. Con una incuestionable destreza política, y con un evidente

“Una guerra innecesaria” es el sugerente título de un artículo reciente, publicado en *Foreign Policy*. Los autores son John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, dos exponentes de la doctrina del realismo ofensivo de las relaciones internacionales. Con base en ese realismo, indican que la razón para juzgar que la invasión a Iraq y el derrocamiento de Saddam Hussein por Estados Unidos no es inevitable descansa en un argumento importante: Saddam Hussein sí responde a una política de disuasión, como lo ha comprobado con su comportamiento durante los últimos treinta años. La disuasión funciona en Iraq como en su oportunidad funcionó en el caso de la Unión Soviética.

Destacan estos dos autores que Estados Unidos, con su capacidad militar y política, tiene el poder para disuadir a Hussein, impidiendo que inicie actos de agresión en contra de sus vecinos, que utilice armas químicas o biológicas, que se convierta en potencia nuclear o, si ya lo es, usando ese poder disuasivo estadounidense para extirpar cualquier amenaza de Iraq, puesto que enfrentará una respuesta nuclear abrumadora cuya consecuencia acarrearía su destrucción total.

Para Mearsheimer y Walt, es igualmente inviable la posibilidad de que Iraq entregue armamento nuclear a una organización terrorista como Al Qaeda o alguna otra. Argumentan que Osama Bin Laden es un fundamentalista radical y Hussein se ha dedicado a reprimir con saña todo movimiento fundamentalista dentro de sus fronteras. Hussein no se arriesgará a entregar armas que en el futuro podrán ser empleadas en contra suya. Además,

talento para elaborar frases seductoras, Ignatieff formula una serie de cápsulas relacionadas con las tareas imperiales. Por ejemplo: “Imponer un cambio de régimen es una tarea imperial por excelencia, ya que supone que los intereses del imperio otorgan el derecho de arrasar la soberanía de un Estado... Las responsabilidades imperiales son de largo plazo y las democracias se impacientan con obligaciones que impliquen una duración prolongada... Los imperios sobreviven cuando logran entender que la diplomacia, respaldada por la fuerza, resultará siempre preferible al recurso exclusivo de la fuerza”.

la sola sospecha de un arreglo de este tipo desencadenaría un ataque masivo de Estados Unidos sin averiguar culpas o responsabilidades.

Para estos dos autores, la lógica y la evidencia histórica hacen patente que en una rigurosa política de contención tendrá mayor éxito, ahora mismo, pero también en la eventualidad de que Iraq adquiera armamento nuclear. El peso de este argumento descansa en que Estados Unidos y sus aliados regionales son infinitamente más poderosos que Iraq. Ese poder será siempre un disuasivo fundamental para contener cualquier tipo de aventurerismos.

No existe un argumento estratégico que, en forma compulsiva e irresistible, conduzca a hacer necesaria una guerra contra Irak. Esa guerra, dicen Mearsheimer y Walt:

es una guerra que la administración Bush decidió que debía ser una guerra, pero es una guerra que no es necesario emprender. Aun en el caso de que las cosas salgan bien y que la guerra tenga consecuencias favorables en el largo plazo, de todos modos será una guerra innecesaria. Pero si las cosas salen mal —por ejemplo, con un elevado número de bajas estadounidenses, con numerosas víctimas civiles, con un incremento en el riesgo de actos terroristas, o un aumento en los odios antiestadounidenses en el mundo árabe e islámico—, entonces los arquitectos de esa guerra adquirirán una responsabilidad mayúscula.⁶

En una lógica perversa, atacar militarmente a Iraq puede producir el efecto que se pretende evitar: la respuesta de un Iraq acosado, que recurre al empleo de armas químicas o biológicas, en una contingencia bélica que desencadena, con un trágico determinismo, una escalada en el uso de armamento de destrucción masiva por las partes involucradas. La dificultad es detener, ahora, esa lógica perversa.

6 Mearsheimer, John J. y Walt, Stephen M., “An Unnecessary War”, *Foreign Policy*, febrero de 2003, pp. 50-59.

El objetivo del Consejo de Seguridad de la ONU es impedir que Iraq represente una amenaza para la paz internacional, o que se constituya en un agresor. Los inspectores de la Comisión de Naciones Unidas para la Inspección, Vigilancia y Verificación (UNMOVIC) tienen la obligación de determinar la existencia de armamento de destrucción masiva en Iraq. De existir, debe ser destruido. La finalidad de este ejercicio es eliminar todo riesgo de que Iraq sea poseedor de un armamento que signifique un peligro grave para la paz regional y, además, que Iraq tenga la capacidad de utilizar ese armamento en contra de sus vecinos, afectando directamente la seguridad nacional de esos países. De no acatar las resoluciones vinculatorias acordadas por Naciones Unidas, Iraq cometería una violación sustantiva a las reglas impuestas por el Consejo de Seguridad y que Iraq necesaria e ineludiblemente debe cumplir.

Desde cualquier perspectiva, es preferible que no haya guerra. Pero si la hay, resulta imposible garantizar de antemano que no ocurrirán los escenarios extremos, los más destructivos. Si bien el porcentaje para que suceda la hipótesis catastrófica es relativamente bajo, difícilmente alguien se atreverá a predecir que la conducta de la guerra no causará víctimas civiles y militares; no provocará destrucción y muerte; no alterará profundamente las relaciones entre Estados y entre sociedades; no representará un fracaso más en el comportamiento de instituciones diplomáticas; no despertará una frustración mayúscula ante la incapacidad de detener una maquinaria de guerra; en fin, que la conducta de la guerra no habrá de condenar históricamente a quienes sean los responsables de cometer actos de lesa humanidad.

VI. MÉXICO: LA DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Al producirse una recomposición en el sistema de alianzas, y al requerirse una nueva definición de la seguridad internacional, una consecuencia obligada es determinar, en esa nueva

realidad, los instrumentos que habrá de utilizar el Estado mexicano para salvaguardar los intereses esenciales de nuestro país.

Es útil recordar que la primera obligación de todo Estado es proteger a sus ciudadanos y defender su territorio nacional, por ser éste un elemento esencial de la propia seguridad nacional. Para impedir que se vulnere esa seguridad nacional, el Estado tiene títulos válidos y legítimos para prevenir y reprimir actos terroristas que se cometan en el ámbito de su espacio territorial. De esta suerte, por interés propio, el gobierno mexicano tiene la responsabilidad política y jurídica de combatir el terrorismo.

Pero el terrorismo, como sucede con el narcotráfico, es también un crimen transnacional, que reclama la cooperación de la comunidad de Estados. Reclama, necesariamente, un sistema de reciprocidades que coadyuve, para beneficio de todos los miembros de esa comunidad, en la prevención y persecución de esa modalidad del crimen organizado, cuya naturaleza es particularmente cruel por afectar a la población civil, por dañar a víctimas inocentes. Ese sistema de reciprocidades obedece a un legítimo interés colectivo, pero responde también a un genuino interés individual por parte de cada Estado.

Un acto de terrorismo, como el que ocurrió el pasado 11 de septiembre, ha sido calificado por Naciones Unidas como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Por supuesto, esa amenaza pone también en peligro la seguridad nacional. Pero para que esa seguridad, interna y externa, sea real y perdurable, es preciso que se cumplan normas y principios que no deben ni pueden ser desconocidos aun en el caso de la comisión de actos repugnantes como el terrorismo.

Esas normas y principios comprenden la existencia de un sistema de legalidad, con un orden jurídico internacional que debe ser cumplido y respetado. Incluye también un sistema de seguridad colectiva ya establecido en la Carta de las Naciones Unidas, con un mecanismo institucional que centraliza las respuestas en contra de un acto de agresión. De ahí que, en las nuevas cir-

cunstances, resulte imperativo reafirmar una serie de objetivos centrales.

Algunos de ellos son los siguientes:

- Asegurar el adecuado funcionamiento de los instrumentos multilaterales existentes, en especial las Naciones Unidas, órgano responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales.
- Asegurar que la respuesta al acto terrorista sea una respuesta proporcional.
- Definir las causas que dan origen al terrorismo, a fin de aliviar en la fuente los motivos que generan esas reacciones radicales.
- Someter a la acción de la justicia a los autores, organizadoras y patrocinadores de los actos terroristas, así como a sus cómplices.
- No castigar a la población de un país por los actos criminales de un individuo.
- En el caso de Afganistán, hacer realidad un programa de reconstrucción política y económica, que proteja a la población civil víctima de las acciones bélicas recientes, incluyendo en ello a refugiados y desplazados.
- Establecer un sistema multilateral, con los auspicios y el mandato de las Naciones Unidas, para prevenir los actos terroristas, coordinando servicios de inteligencia, eliminando instrumentos de financiamiento y desmantelando sus redes de comunicación, definiendo el carácter criminal de los actos terroristas, y asegurando la sanción de esa forma de delincuencia organizada, bajo los principios del debido proceso legal.

Para México, los nuevos términos de la seguridad internacional hacen necesario definir un concepto de la seguridad nacional que responda a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarca, por supuesto, la integridad territorial y la independencia

política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limita a ello. Es imperativo que esa noción de seguridad no tenga una connotación policiaca o militar; deberá ser, por el contrario, un término con alcances eminentemente políticos. Una auténtica seguridad del Estado, que se convertirá en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional, comprenderá, adicionalmente, estos otros elementos:

- Fortalecer las instituciones democráticas, eliminando autoritarismos que dañan al conjunto de la comunidad mexicana.
- Respetar los derechos humanos como parte integrante de una cultura política generalizada.
- Reafirmar la existencia de un Estado de derecho, en donde la solidez de un orden jurídico sea sustento de garantías individuales y de funcionamiento óptimo de las instituciones gubernamentales.
- Implantar estrategias de desarrollo económico sostenido, favoreciendo una distribución equitativa de la riqueza, con los consecuentes beneficios en el equilibrio social.
- Combatir el narcotráfico como elemento corrosivo de las instituciones del Estado, cuya consecuencia es contaminar a toda la sociedad por sus efectos destructivos.
- Combatir organizaciones terroristas que atentan contra la estructura política de uno o varios Estados.
- Combatir, a escala internacional, el tráfico ilícito de armamentos, que representa una amenaza continua al buen funcionamiento del Estado, por vulnerar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.
- Combatir, como fenómeno que socava al tejido político y al desarrollo económico, el problema de la corrupción pública y privada.
- Proteger el medio ambiente para limitar y revertir procesos de desertificación y ampliación de zonas áridas, como consecuencia de la erosión del suelo.

- Afianzar los mecanismos de la solidaridad internacional para impulsar el auxilio en el caso de desastres naturales.
- Integrar programas de salud pública para prevenir y eliminar pandemias como el sida, cuyo efecto devastador en todos los órdenes produce daños equiparables a los grandes desastres naturales, pero cuya presencia es permanente y progresiva.

Un replanteamiento en la naturaleza de la seguridad internacional habrá de conducir a centrar la atención en el combate al terrorismo. En el orden de prelación de las grandes potencias ese será el asunto prioritario en los años por venir. Otras cuestiones importantes, como los acuerdos de control y reducción de armamentos nucleares o la revisión de las reglas en materia de defensa antibalística, serán un subproducto derivado de la realineación de fuerzas políticas que ha surgido como consecuencia de la lucha antiterrorista. La seguridad económica internacional quedará condicionada al buen funcionamiento de los mecanismos que se implanten para combatir el terrorismo.

En forma semejante a lo que sucederá en el caso de un cierto número de países, México habrá de jugar un papel importante en la aplicación de los nuevos términos del concepto de seguridad internacional. Una primera consecuencia es que el perímetro de seguridad que corresponde a México, Estados Unidos y Canadá, se ha ensanchado de manera considerable. Su ampliación es espacial, pero también conceptual. Ello comprende el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y de información. La cooperación en este rubro habrá de significar mejores instrumentos en el combate al terrorismo pero, de manera paralela, también podrá representar nuevos elementos para una mayor eficacia en la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, la corrupción y el tráfico ilegal de armamentos. El riesgo, desde luego, es que en los servicios de inteligencia predomine el criterio policiaco, con daño serio a las libertades fundamentales.

La seguridad en el suministro de energéticos será una inoculable preocupación de Estados Unidos ante las turbulencias y la inestabilidad que se producen en el Medio Oriente y en Asia Central. La necesidad de una confiabilidad total en el abastecimiento de petróleo originado en países territorial y políticamente cercanos a Estados Unidos se habrá de incrementar, en demérito de aquellas otras fuentes energéticas que se encuentren involucradas en las zonas de graves turbulencias políticas y militares. Pero en las virtudes de la confiabilidad están también sus defectos. Por ejemplo, sustituir a Arabia Saudita como proveedor de petróleo puede hacer vulnerables a México o a Venezuela, al convertirse esos países en piezas esenciales en un asunto que constituye un interés vital para Estados Unidos.

Para los largos plazos, es probable que Estados Unidos requiera flujos migratorios que cubran necesidades adicionales de mano de obra. América Latina podrá convertirse en un contribuyente importante de esas corrientes migratorias. Pero en el plazo inmediato, las razones de seguridad habrán de imperar, implantándose una severa política de control fronterizo y de documentación migratoria que dificultará enormemente las oportunidades para regularizar extranjeros o para establecer programas de trabajadores temporales.

El efecto de los actos terroristas del 11 de septiembre se refleja en la recomposición de un orden de prelación en el sistema internacional y en el ámbito individual de cada Estado. Toda la comunidad de Estados ingresa a una nueva categoría de vulnerabilidad previamente desconocida. Seguridad colectiva y combate al terrorismo serán elementos indisolubles en los años por venir. La colaboración en ese combate habrá de condicionar y definir la naturaleza de la cooperación en otros ámbitos. Cada Estado tendrá que determinar el alcance de sus responsabilidades domésticas e internacionales. Ante una nueva realidad imperante como consecuencia de lo sucedido a partir del 11 de septiembre, es obligado el diseño de nuevas políticas en materia de seguridad y de relaciones exteriores.

Para México, el combate al terrorismo es parte de su interés nacional. Pero el impacto que producirá en todos los órdenes ese combate es un asunto que debe ser periódicamente revaluado. Sistemas de inteligencia y de información, política energética, controles migratorios en las dos fronteras, flujos de inversión y financiamiento, o mercados de exportación, en el futuro sufrirán una profunda transformación. Mantenerse al margen de las nuevas realidades no servirá para fortalecer las potestades soberanas del Estado mexicano. Pero reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional ajustado a términos políticos y alejado de criterios policiacos o militares será elemento indispensable para diseñar la participación mexicana en un nuevo sistema de seguridad internacional.

Para México, reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional debe comprender necesariamente la consolidación de un orden internacional cimentado en un principio de legitimidad. El uso arbitrario de la fuerza armada no otorga esa legitimidad. Recuérdese que, al término de la Primera Guerra Mundial, se gestó un conjunto de instituciones destinadas a constituir una seguridad colectiva. Ante su insuficiencia, como quedó demostrado con los horrores de una Segunda Guerra Mundial, un nuevo intento tuvo su consagración en el andamiaje de organizaciones que, a partir de 1945, ha coadyuvado a mantener una paz general, a pesar de haber transitado por una Guerra Fría y una multiplicidad de conflictos regionales.

En la construcción de ese andamiaje, Estados Unidos ha jugado un papel esencial. Woodrow Wilson y Franklin Roosevelt estuvieron presentes en la creación de un nuevo orden en el siglo XX. Ese legado histórico ha servido para mantener a una comunidad internacional alejada de conflagraciones bélicas mayúsculas durante más de once lustros. Quebrantar normas y vulnerar instituciones, argumentando unilateralmente la protección de una seguridad nacional, viola la mejor tradición de los valores democráticos, al chocar frontalmente con los elementos de convivencia reconocidos por una colectividad de Estados. Una ope-

ración militar unilateral en contra de Iraq, sin la autorización del Consejo de Seguridad, sin causa suficiente como para recibir los necesarios consensos, provocaría un daño enorme a un sistema que descansa en una comunidad de reglas políticas y jurídicas.

En un juego armónico que combina la defensa de los principios y la protección de sus intereses, México ha cumplido una función destacada al reafirmar sus antiguas tesis de política exterior y oponerse al uso ilegal de la fuerza armada. Mantener el hilo conductor de esas tesis, aun en las circunstancias extremas en que el poder repudia su sometimiento a esa comunidad de reglas políticas y jurídicas, otorgará autoridad, en el interior y en el ámbito internacional, a la conducción de los asuntos políticos mexicanos. Servirá también para convalidar una política exterior de principios, alejándose de la tentación de abandonarlos, eliminando también el riesgo de perder una fuente de legitimidad, que no ha sido un elemento menor en las tareas de buen gobierno en las últimas siete décadas.