

El mundo post Irak

Heraldo Muñoz

Un nuevo orden internacional ha emergido de manera clara tras el triunfo militar de Estados Unidos sobre el régimen de Sadam Hussein. Es la consagración de un mundo unipolar, dominado por el poderío norteamericano. Estados Unidos busca construir un orden internacional donde no existan amenazas vitales a su seguridad y se imponga su liderazgo para hacer primar sus intereses y valores. Lo importante es que Estados Unidos tiene tanto la capacidad como la voluntad política de ejercer su poder duro y su liderazgo.

UN ESCENARIO NUEVO

El nuevo escenario internacional se venía perfilando desde hace un tiempo y quedó marcado por dos grandes acontecimientos sorprendentes y traumáticos: la caída del Muro de Berlín en 1989 y la caída de las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001.

La caída del Muro de Berlín simbolizó el fin de la Guerra Fría que caracterizó la política mundial durante la segunda mitad del siglo XX y, además, señaló la aceleración de la globalización económica como fenómeno dominante de la post Guerra Fría.

La caída de las Torres Gemelas, producto de los atentados terroristas, representó un hito de cambio en las relaciones internacionales y en las políticas de seguridad de Estados Unidos. Por primera

vez, una agresión externa equivalente al estallido de una guerra golpeó el territorio continental norteamericano. La política de defensa norteamericana, orientada a establecer un escudo espacial antinuclear, se vio cuestionada por una amenaza terrorista no convencional y Estados Unidos orientó su política exterior en función de una guerra contra el terrorismo.

Los atentados del 11 de septiembre dejaron en claro que estábamos en presencia de una guerra no convencional que se sumó a las nuevas amenazas de carácter planetario puestas en evidencia con el fin de la Guerra Fría. El gran desafío para Estados Unidos pasó a ser cómo combatir la “amenaza asimétrica del terrorismo”.

A pocas horas del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001, el presidente Bush definió que su administración sería en adelante un gobierno de guerra, pues-

to que el ataque a las Torres era visualizado como el equivalente de Pearl Harbor en el siglo XXI. Como lo demuestra el libro de Bob Woodward, *Bush at War*, en ese momento se formuló la “doctrina Bush” de atacar no sólo a los terroristas sino que también a los Estados que alberguen, protejan o ayuden a los movimientos terroristas.

Por primera vez, una agresión externa golpeó el territorio continental norteamericano.

La investigación de Woodward demuestra que en las discusiones del presidente Bush con sus colaboradores más cercanos en los días siguientes a los atentados del 11 de septiembre, apareció la idea de atacar a Irak –promovida fuertemente por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y por el subsecretario Paul Wolfowitz con el apoyo del vicepresidente Dick Cheney– pero se prefirió centrar el objetivo inmediato en Al Qaeda y los talibanes, dejando Irak como un objetivo prioritario para un etapa posterior.

Removidos los talibanes de Afganistán y con Al Qaeda en retirada, el objetivo de Washington pasó a ser Irak. El triunfo militar de Estados Unidos sobre el régimen de Sadam Hussein reforzó la tesis predominante en la política exterior norteamericana: en casos de países que pudiesen poseer armas de destrucción masiva, es necesario actuar preventivamente e imponer el cambio de régimen pues

ellos representan una amenaza para Estados Unidos mediante la combinación entre tecnología y apoyo al terrorismo. El concepto de “guerra preventiva” es el resultado de dicho razonamiento.

Si es necesario, entonces, tendrá que haber –parafraseando al Che Guevara– uno, dos o tres Irak. La guerra contra los movimientos terroristas y los Estados que los apoyan no debe cesar. Según esta interpretación, en Irak comenzó la 4ª Guerra Mundial (la 3ª habría sido la Guerra Fría) que apunte a eliminar cualquier amenaza vital a la seguridad norteamericana.

LA VISIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO

En el debate público norteamericano sobre cómo proceder en el escenario internacional post Irak hay visiones contrapuestas.

Hasta ahora ha primado a nivel oficial una línea fuertemente fundamentada y bien definida, lo cual –según Zbigniew Brzezinski– no ocurre entre quienes prefieren un liderazgo norteamericano a través de coaliciones, pero no tienen una concepción alternativa del mundo y de la política exterior de Estados Unidos¹.

Así, el *Washington Post* observaba que mientras el subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, después de la caída de Sadam, acusaba a Siria de “enviar asesinos a Irak a tratar de matar norteamericanos” y el secretario de Defensa Rumsfeld declaraba que Siria ha

¹ Zbigniew Brzezinski, citado en *Washington Post*, abril 13, 2003; p. A1.

realizado una prueba con armas químicas en los últimos 15 meses, paralelamente el subsecretario de Estado Richard Armitage decía que Siria había “reaccionado muy bien a las advertencias y demandas de Estados Unidos y de los aliados respecto a cerrar sus fronteras (con Irak) y otras acciones similares”².

El trauma del ataque terrorista inclinó la política estadounidense en dirección marcial.

Detrás de la actual visión estratégica del gobierno norteamericano convergen dos motivaciones fundamentales. Primero, el trauma del ataque terrorista del 11 de septiembre que según una autoridad norteamericana “no sólo inclinó la política exterior de Estados Unidos en una dirección marcadamente marcial, sino que además ha hecho que los norteamericanos vean el mundo de manera muy distinta de muchos de los países aliados, puesto que ningún otro país –agrega– tiene la presencia global, responsabilidad y exposición que nosotros tenemos”³.

Segundo, está el indiscutido peso político de un grupo de neoreaganianos agrupados en el “Proyecto para un nuevo siglo norteamericano” (PNAC), organización creada en 1997 para promover una visión conservadora estratégica del papel de liderazgo de Estados Unidos en el mundo para moldear un nuevo siglo favorable a los intereses y principios de Washington.

Entre los integrantes del PNAC están las principales autoridades de la política exterior de la administración Bush: el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld, el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, además de figuras políticas o intelectuales como el gobernador Jeb Bush, William Kristol, Norman Podhoretz, Dan Quayle, Fred Iklé y William Bennett.

Existe una clara sintonía entre las posturas de las principales autoridades de la administración Bush y las políticas que promueven los integrantes del “Proyecto” desde 1997. Entre otros objetivos, el Proyecto aboga por una política de “desafío a los regímenes hostiles a los intereses y valores estadounidenses” y por la necesidad de “aceptar responsabilidad por el papel único y privilegiado de Estados Unidos en preservar y extender un orden internacional amigable a la seguridad, prosperidad y principios norteamericanos”. Tampoco resulta sorprendente que los miembros del PNAC hayan sido los principales impulsores del ataque a Irak, de las críticas a Naciones Unidas y del ataque a las posiciones de los países europeos –especialmente Francia– que no compartieron la postura de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en relación con Irak.

Estamos ante una visión hegemónica del mundo. En las palabras del proyecto PNAC, la propuesta fundamental es que “el liderazgo estadounidense es bueno para Estados Unidos y para el mundo”. Estos mismos conceptos están contenidos

² *Washington Post*, “Iraq Neighbors Warned”, abril 13, 2003; p. A36.

³ Citado en James Traub, “The next resolution”, *New York Times*, Sunday Magazine, abril 13, 2003.

en la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos que figura en el documento de octubre del 2002, “La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”. Allí se subraya una concepción de dominio mundial en que Estados Unidos pretende prevenir el surgimiento de cualquier potencia hostil e imponer sus valores e instituciones políticas, económicas y culturales. Según un analista de la revista *The New Yorker* esta visión “va mucho más allá de la idea de Estados Unidos como el policía del mundo”. Es la noción de Estados Unidos, a la vez “como policía y legislador del mundo”.

Estamos ante una visión hegemónica del mundo.

Se suman a esta óptica, ciertos sectores de la elite estadounidense que sustentan una concepción “idealista” wilsoniana de promoción o incluso imposición de la democracia en Irak, así como en otros países del Medio Oriente y del mundo en desarrollo. En esencia, esta visión, que se extiende a algunos políticos e intelectuales demócratas de Estados Unidos, apunta a tornar el mundo “seguro para la democracia”. Al mismo tiempo, hay figuras liberales tanto en Europa como Estados Unidos que si bien no comparten plenamente la política exterior del presidente Bush, sí apoyan la orientación norteamericana de primacía de los valores universales de libertad, derechos de la mujer y las minorías, diversidad y tolerancia por encima del fundamentalismo islámico que cuestio-

na dichos valores y principios, y los gobiernos que lo sustentan.

Todo apunta a una “paz hegemónica” para detener la proliferación de armas de destrucción masiva o para desarmar a los regímenes que pudiesen tenerlas. Y como bien apunta un académico norteamericano, “debido a que la proliferación de armas de destrucción masiva es por naturaleza global, también debe ser global la dominación norteamericana”, y por lo mismo Estados Unidos tendrá que combatir una serie de “guerras de desarme” con cambios de régimen.

El problema es que los países que ya poseen arsenales nucleares pueden escapar al “cambio de régimen” a través de la disuasión que ejerzan sobre sus vecinos o respecto al propio Estados Unidos, como es el caso de India, Pakistán o incluso Corea del Norte. Por tanto, los candidatos a sufrir “cambios de régimen” serían países como Siria, Irán o Libia, que aún no poseen un arsenal nuclear de armas de destrucción masiva. Irónicamente, el intento de prevenir la proliferación a través del cambio de régimen podría estimular el rápido desarrollo de dichas armas de destrucción masiva precisamente como seguro contra el cambio de régimen.

¿Qué efectos adicionales provocó el caso de Irak y el perfilamiento del nuevo esquema mundial?

IRAK Y LOS LAZOS TRANSATLÁNTICOS

El tratamiento de la situación de Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas provocó una fuerte tensión en los lazos transatlánticos, especialmente en los vínculos entre Washington y países tales como Francia y Alemania. La división que estableció el Secretario de Defensa Rumsfeld entre la Vieja y la Nueva Europa, la primera irrelevante, la segunda comprometida con el futuro, reflejó las tensiones reinantes. Asimismo, la política externa común de la Unión Europea sufrió un fuerte golpe que puso un signo de interrogación sobre el devenir del proceso de unidad europea. Asimismo, la OTAN sintió los efectos de la discrepancia interna.

El fracaso del Consejo de Seguridad al no lograrse una posición consensual respecto del uso de la fuerza en Irak produjo un debilitamiento de la organización. Dicha situación se vio en parte superada con la resolución del 21 de mayo de 2003 del mismo Consejo que levantó las sanciones contra Irak, otorgó un papel central a las Naciones Unidas en la reconstrucción política, económica y humanitaria de ese país, y que fue el producto de una solución de transacción alcanzada por Estados Unidos y los aliados que presentaron el proyecto de resolución y el resto de los miembros del Consejo de Seguridad. Naciones Unidas, sin embargo, tiene el desafío de retomar el ejercicio de reestructuración pendiente desde hace algunos años, para ajustar una institucionalidad creada en la segunda post guerra del siglo XX y adaptarla a las realidades del poder en el siglo XXI.

La imposibilidad de lograr una posición consensual en el Consejo de Seguridad debilitó a las Naciones Unidas.

Respecto de las repercusiones del caso de Irak en América Latina, es sabido que México y Chile, miembros elegidos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, eran los países que Washington consideraba los socios más seguros para prestar apoyo a la postura de la administración del presidente George W. Bush.

Pero ambos países se opusieron a una segunda resolución elaborada por Estados Unidos, Gran Bretaña y España, posterior a la Resolución 1441 aprobada por unanimidad en noviembre del 2002, porque, compartiendo el propósito de desarmar a Hussein, consideraban que era necesario completar el proceso de inspecciones en un plazo razonable y evitar el uso de la fuerza, considerando éste como el último recurso del Consejo de Seguridad. Más aún, Chile, en consulta con Gran Bretaña, presentó una propuesta que pretendía tender un puente entre la última postura británica y la posición francesa, que establecía cinco tareas concretas para que Irak demostrase que se había desarmado, la cual, como se recordará, fue rápidamente desestimada por la Casa Blanca.

Tanto las posiciones de Chile como la de México –respaldadas por la inmensa mayoría de los países latinoamericanos– fueron consecuentes con una larga y bien fundada tradición de apego a las normas del derecho internacional, a la

búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas internacionales y al agotamiento de la diplomacia multilateral frente a las crisis. Por cierto, el caso de Irak no fue la primera ocasión en que se registraron fuertes discrepancias entre Chile o México con Estados Unidos en temas prioritarios para Washington.

Tras el ataque del 11 de septiembre Estados Unidos presta más atención a quienes están a favor o en contra de sus posiciones.

Lo nuevo es que después del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos sufrió un profundo trauma que lo ha llevado a priorizar su seguridad frente al terrorismo, evaluando con mucho mayor intensidad y atención quiénes están a favor o en contra de las posiciones que, bien o mal, sustenta la Casa Blanca a este respecto.

Es innegable que el gobierno norteamericano sintió decepción frente a la postura asumida por Chile, México y los principales países de la región incluyendo Canadá, que también hizo un planteamiento para desarmar a Irak pacíficamente que igualmente fue, en su momento, rechazado por la Casa Blanca. En consecuencia, los vínculos hemisféricos y los lazos bilaterales Estados Unidos-Chile se resintieron, pero sólo temporalmente, sin poner en riesgo lo avanzado en temas sustantivos como, por ejemplo, libre comercio o promoción de la democracia.

Por otra parte, los países alineados

con Estados Unidos en la crisis de Irak se vieron favorecidos de algún modo con un “premio” de visibilidad favorable en una agenda estadounidense post Saddam centrada en materias de seguridad, en el recorte de impuestos, en la economía interna, y en la reforma de la salud.

Singapur, cuyo Primer Ministro llamó por teléfono a varios presidentes de los países del denominado “grupo de los indecisos” en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para abogar por la posición norteamericana, tuvo la ventaja de firmar de su acuerdo comercial con Estados Unidos el 6 de mayo de 2003, con la mayor visibilidad política. Asimismo, mientras el presidente Bush ordenaba el ataque a Irak, Bulgaria y Rumania, ambos decididos miembros de la coalición liderada por Estados Unidos, eran oficialmente designados por Washington como “economías basadas en el mercado”, con las correspondientes consecuencias positivas que tal calificación conlleva.

Pero, el acuerdo de libre comercio negociado entre Chile y Estados Unidos se firmó tan sólo un mes después del tratado suscrito con Singapur, el 6 de Junio de 2003, reflejando el sentido pasajero de las discrepancias entre Santiago y Washington. En un sentido más estratégico cabe preguntar ¿qué países se perfilan como socios de Estados Unidos en la región para promover objetivos como el libre comercio o la democracia? Evidentemente, desde esta perspectiva Chile es parte de un “Eje de la Estabilidad” en América Latina y sólo puede ser visualizado por Washington como un país confiable y amigo.

Chile, junto a México, Brasil y Estados Unidos, además de España y Portugal, es miembro del Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA para Venezuela que busca una salida pacífica a la crisis en este país; mientras que, por otra parte, nuestro país trabaja conjuntamente con Estados Unidos para organizar en Chile la próxima reunión ministerial de la Comunidad de Democracias. Más aún, si el ALCA continúa siendo una prioridad norteamericana en la región, Chile seguirá siendo un país clave para la conclusión de las negociaciones hacia enero del 2005.

**En el contexto post Saddam
puede preverse una declinación
de la importancia de América
Latina para Washington.**

En el contexto post Saddam es posible prever una declinación de la importancia de América Latina para Washington. Ello debido a las nuevas prioridades de la Casa Blanca. Pero es necesario tener presente que normalmente la región no ocupa un lugar prioritario en la agenda de Estados Unidos, y que el relativo elevado interés inicial que mostró la administración Bush hacia México y Latinoamérica, se diluyó rápidamente después del ataque terrorista a Estados Unidos del 11 de septiembre.

En esta misma línea, es posible que

la agenda latinoamericana de Estados Unidos, sin dejar de lado materias tales como el libre comercio, se haga más estrecha y se focalice en temas como la seguridad y la prevención y combate al terrorismo, subrayando la importancia, por ejemplo, de Colombia o la triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay.

Esta nueva realidad obligará a Chile y a los países latinoamericanos a reflexionar sobre el escenario internacional emergente y a realizar los ajustes correspondientes. Las decisiones que se adopten tendrán repercusiones no sólo internas, sino que especialmente externas para un país pequeño y abierto al mundo como Chile. Los países de la región tendrán que combinar inteligentemente los principios y continuidades de sus políticas exteriores con el necesario realismo para enfrentar un mundo que está cambiando frente a nuestros ojos.

Estados Unidos, por su parte, tendrá que evaluar si para lograr sus objetivos, a nivel mundial y regional, buscará amigos y aliados voluntarios, o lo hará por medio del uso del poder duro. Uniformar el mundo bajo el liderazgo norteamericano no es tarea fácil y puede conducir a más inestabilidad de la que Washington desearía. La advertencia del destacado académico Joseph Nye, en su reciente libro *The Paradox of American Power*, es clara: Estados Unidos no puede andar solo por el mundo puesto que “el liderazgo efectivo requiere diálogo con los seguidores”.