

# El impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre en la naturaleza y conducta del sistema internacional

*Athanasios Hristoulas\**

Los ataques terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y la subsiguiente campaña militar contra Al Qaeda y el régimen talibán en Afganistán pueden marcar un punto decisivo en la naturaleza y conducta de las relaciones internacionales. Durante los últimos diez años, la globalización, la democracia, los derechos humanos, la gobernabilidad global y el medio ambiente han sido el foco de atención de académicos, políticos y opinión pública por igual. Hoy, estos temas del periodo posterior a la guerra fría han sido relegados (por lo menos temporalmente) y los Estados, evocando la guerra fría, han comenzado a poner mucha mayor atención en los temas “clásicos” de seguridad, tales como la defensa del territorio contra agresiones externas.

La razón de este cambio en la atención global es, por supuesto, el hecho de que Estados Unidos ha cambiado sus objetivos y orien-

\* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correo electrónico: <ahristou@itam.mx>. El autor agradece a la Asociación Mexicana de Cultura, A.C. por su generoso apoyo financiero. El autor también desea agradecer a Stephan Sberro por sus útiles comentarios en un borrador anterior de este documento.

taciones de política exterior. Antes, la política exterior estadounidense favorecía los temas comerciales y de desarrollo. Sin embargo, desde los ataques a las torres gemelas, los temas de seguridad han comenzado a dominar la agenda del Departamento de Estado. Y dado el hecho de que Estados Unidos es el actor estatal internacional más importante —el hegemónico del sistema internacional— otros países han tenido que adaptarse a esta nueva realidad “seguritizada”. Creo que cuatro de las características más importantes de este nuevo sistema internacional son y serán las siguientes:

1. La Organización de las Naciones Unidas como una institución diseñada para mantener la paz y estabilidad mundial ha quedado debilitada.
2. El refuerzo de las relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados Unidos y sus aliados tradicionales durante la guerra fría.
3. Estados Unidos ha encontrado una nueva serie de aliados peculiares, éstos son *Rusia, China e India*.
4. El Estado como institución recobrará su preeminencia en las relaciones internacionales.

#### UNA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS MÁS DÉBIL

La reacción de la ONU (o la no reacción) respecto a los eventos del 11 de septiembre y la subsiguiente campaña militar en Afganistán demuestra que esta institución se encuentra en un problema significativo. Sin embargo, los problemas de la ONU no comenzaron el 11 de septiembre; más bien datan del periodo inmediatamente posterior al fin de la guerra fría.

A principios de la década de los noventa, se tenía una gran esperanza en la habilidad de Naciones Unidas para sobreponerse a sus limitaciones previas y de este modo funcionar como una institución mundial central encargada de la paz y la seguridad. Se tuvo cierto éxito inicial. El Consejo de Seguridad de la ONU autorizó acciones militares en el Golfo Pérsico en 1989-1990; negoció la paz en Centroamérica de manera exitosa y tuvo un papel extremadamente activo en reunir a palestinos e israelíes a negociar. Estos éxitos tempranos

alentaron a la ONU a lograr un papel más dinámico. Lamentablemente el creciente activismo condujo a varios fracasos decisivos, después de 1993. El bajo financiamiento en general, así como el de las tropas de mantenimiento de paz aunado al problema de su mal equipamiento y a las desastrosas misiones en Somalia, Ruanda y particularmente en la ex Yugoslavia demostraron una falta de habilidad por parte de la Organización de Naciones Unidas para enfrentarse con la clase de asuntos para los cuales sus fundadores la habían diseñado.

Un punto crucial al respecto ocurrió durante la campaña militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) contra la Serbia de Slobodan Milosevic en 1999. En este caso, el fuerte deseo de las potencias occidentales (especialmente Alemania, Francia y Gran Bretaña) de terminar con las dramáticas (y muy públicas) violaciones a los derechos humanos en Kosovo, se enfrentaba con los vetos de China y Rusia dentro del Consejo de Seguridad. La continua obstaculización por parte de estos dos miembros permanentes de dicha entidad llevó a las potencias de la OTAN a tomar la decisión de que políticamente podían implementar su propia solución militar al problema de Kosovo. Tras esta decisión de la OTAN, las potencias occidentales dieron señales de que no consideraban a la ONU como el árbitro final en lo que era considerado como una acción militar “legal”. Otra consecuencia fue que, por lo menos en lo concerniente a Europa, la ONU dejó de ser importante.

Los ataques terroristas contra Estados Unidos y la subsiguiente campaña militar en Afganistán ofrecieron a Naciones Unidas la oportunidad de revigorizarse al emprender un papel mucho más proactivo —por ejemplo, en el proceso de construcción de la paz tras la guerra en Afganistán—. Hasta el momento en que este documento se escribió, el comportamiento de la ONU ha sido todo menos activo. Simplemente reaccionó a los eventos del 11 de septiembre y a sus consecuencias sin intentar moldearlos. Así, esta reacción es una indicación más de la debilidad de la institución, por lo menos respecto a su papel principal de mantener la paz y la estabilidad mundiales y de ocuparse de las amenazas a esa paz y estabilidad. Por ello, los ataques terroristas han conducido a una mayor marginación de la ONU.

## UN REGRESO HACIA LOS VIEJOS ALIADOS

Inmediatamente después del fin de la guerra fría, Estados Unidos —primero con George Bush y después con William Clinton— comenzó a redefinir su política exterior, poniendo especial atención en los intereses comerciales estadounidenses. Geográficamente hablando, quienes toman las decisiones estadounidenses empezaron a dirigir su mirada hacia América Latina como una zona económica importante con gran potencial de crecimiento. Creo que la llamada “relación especial” entre Vicente Fox y George W. Bush realzó esta nueva realidad de los tiempos posteriores a la guerra fría. En combinación con el hecho de que se había logrado poco progreso respecto a las disputas económicas entre americanos y europeos, Estados Unidos, para bien o para mal, ponía mayor atención a sus relaciones con países de América Latina.

Los ataques terroristas han cambiado esta realidad. Debido al fuerte apoyo de Europa hacia las acciones de Estados Unidos, en un sentido hemos regresado a la guerra fría, en donde las “relaciones especiales” de Estados Unidos se dan con los países que lo apoyan política y militarmente. El cambio en la definición de lo que significa ser un buen amigo para Estados Unidos podría tener consecuencias negativas respecto a América Latina ya que, contrario a su potencial económico, estos países tienen recursos limitados para contribuir a una alianza global contra el terrorismo. En otras palabras, una nueva política exterior “seguritizada” deja poco espacio para los temas de desarrollo de América Latina, tales como crecimiento económico, protección ambiental y otros tipos de temas de “baja política”.

Este refuerzo de la alianza tradicional entre los europeos y Estados Unidos sugiere varias implicaciones respecto al tema de la seguridad europea en el siglo XXI. Durante casi una década, los europeos han tratado de construir una identidad política y de seguridad separada (de Estados Unidos). Esta meta, conocida como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), data desde diciembre de 1991, cuando era considerada un logro importante dado el hecho de que por casi cuarenta años de construcción europea, la expresión “Política Exterior y de Seguridad Común” se consideraba un tabú. A causa de su debilidad, Europa necesitaba la ayuda política, económi-

ca y militar estadounidense, y el temor, al menos entre algunos de los miembros de la Comunidad, era que una política de seguridad unificada pudiera ofender a Estados Unidos e incluso alentar una política soviética expansionista.

Sin embargo, con el fin de la guerra fría los líderes europeos se encontraron repentinamente preocupados por el hecho de que si bien la Comunidad Europea (Unión Europea después de 1991) había logrado un importante progreso en la integración de áreas económicas (la creación de un gran mercado sin fronteras, una moneda única, etc.), no podía decirse lo mismo respecto a los asuntos político-militares. Esta preocupación surgió en parte a raíz del temor de que con el fin de la guerra fría, Estados Unidos decidiera unilateralmente retirarse de Europa y realizara una política exterior más aislacionista. Esto a su vez dejaría a los europeos políticamente sin preparación para lidiar con amenazas a sus intereses colectivos. Además, una Europa unificada sería poco menos que un jugador global si su política exterior y de seguridad común no complementara la integración económica.

No obstante, la euforia experimentada por la firma del Tratado de Maastricht se desvaneció cuando los líderes europeos se percataron de que alcanzar una PESG sería mucho más difícil de lo esperado. Cuatro factores centrales contribuyeron a esta disminución de expectativas: los debates internos sobre la naturaleza e incluso la necesidad de una PESG; un percibido fracaso de la política europea respecto a los Balcanes; la expansión de la OTAN hacia Europa Oriental; y en relación con esto, la decisión de Estados Unidos de mantenerse activo, por lo menos en el futuro inmediato, en los asuntos europeos.

Primero, los países "atlantistas," entre los que se incluyen Gran Bretaña, Dinamarca y Portugal, si bien estaban dispuestos a firmar un documento que apoyara la PESG, no favorecían tomar los pasos necesarios para lograrla. Para estos países, la continua presencia e incluso dominio de Estados Unidos en los asuntos europeos de seguridad por medio de la OTAN servían como un importante contrapeso a la creciente influencia económica y política de Francia y Alemania. En segundo lugar, la percibida falta de habilidad de los europeos para lidiar con el creciente problema en los Balcanes durante el periodo de 1991 a 1994 puso más en duda la capacidad de los euro-

peos de construir una PESC. En un inicio, gran parte de quienes toman las decisiones estadounidenses, así como la opinión pública, veían el conflicto como un problema puramente europeo. Por ello, Estados Unidos se encontraba reacio a involucrarse. Los líderes europeos consideraban la situación como una oportunidad para que una Europa unida demostrara liderazgo en los asuntos mundiales. Sin embargo, hicieron exactamente lo contrario: por años, los líderes europeos no pudieron decidir cuál era la naturaleza del conflicto y, lo más importante, se quedaron en debatir constantemente la mejor solución al problema. Esta falta de habilidad para actuar contribuyó a la prologada naturaleza del conflicto. Fue sólo hasta que Estados Unidos y la OTAN intervinieron después de 1995 cuando se vislumbraba una solución al alcance. La lección que se aprendió en ese entonces era que Europa era incapaz de actuar coherentemente sin la participación de Estados Unidos.

El éxito de la OTAN en Bosnia, así como su expansión dentro de Europa Oriental, sugería a muchos observadores que el futuro de la seguridad colectiva europea descansaba dentro de la alianza de la guerra fría. La OTAN fue capaz de demostrar con bastante efectividad que todavía tenía un papel importante que jugar —el de sostén regional de la paz—. Además, la OTAN contaba con varias ventajas importantes sobre alguna forma de PESC: la infraestructura se encontraba ya instalada, su estructura de comando facilitaba una respuesta rápida y era la institución política y de seguridad preferida por al menos tres miembros de la Unión Europea.

A diferencia de la declaración de la PESC de 1991, las palabras de la OTAN se llevaron a la práctica. Entre 1992 y 1999, el comportamiento de aquélla parecía más una alineación con los principios de mantenimiento de paz y de seguridad colectiva que una alianza clásica que enfrentara una gran (y estatal) amenaza militar. La OTAN supervisaba el embargo de armas de Naciones Unidas en los Balcanes en 1992; comenzó a poner en vigor la zona restringida al vuelo en Bosnia en 1993; y en 1994 la alianza lanzó sus primeros disparos “de enojo” en Bosnia. Lo más importante fue que en 1999 tomó la iniciativa (sin el apoyo de la ONU) y lanzó una operación masiva de “mantenimiento de paz” contra Yugoslavia. En suma, durante aproximadamente ocho años después de la firma de Maastricht, una PESC se

veía, en el mejor de los casos, como objetivo complicado de alcanzar y en el peor de los casos, como un sueño. El futuro de la seguridad colectiva europea parecía descansar en manos de Estados Unidos y la OTAN.

La campaña global contra el terrorismo resalta aún más qué tan lejos se encuentran los europeos de definir una identidad política y de seguridad separada. Al respecto, vale la pena señalar el hecho de que fueron los miembros europeos de la OTAN quienes invocaron el famoso artículo 5 del tratado, que establece que un ataque contra un Estado miembro es considerado un ataque contra todos. Paradójicamente, el artículo 5 fue incorporado al tratado convirtiendo a la OTAN en una garantía de Estados Unidos de que asistiría a sus aliados en caso de un ataque por parte de la Unión Soviética. Aproximadamente cincuenta años después, parece como si los europeos hubieran invocado el artículo precisamente para demostrar a Estados Unidos que estas naciones consideran una prioridad la seguridad nacional de este país. En otras palabras, al invocar el artículo 5, los europeos envían una señal al mundo de que sus intereses de seguridad están íntimamente ligados a los de Estados Unidos y de que la idea de una agenda política y de seguridad separada simplemente no sirve a los intereses de los europeos.

Un segundo acontecimiento importante en este sentido es el hecho de que es Gran Bretaña (y no Estados Unidos) quien ahora está conduciendo la operación de mantenimiento de paz en Afganistán. Al hacer esto, Gran Bretaña está demostrando de manera muy obvia que considera la cooperación con Estados Unidos como un objetivo mucho más importante que el intento de desarrollar una identidad política y de seguridad separada para Europa. Finalmente, los países que están proveyendo la mayor parte de mantenedores de paz en Afganistán son países europeos en general. Esto tiene el efecto de liberar fuerzas estadounidenses mejor entrenadas y mejor equipadas para proseguir con la actual guerra en contra de Al Qaeda globalmente. En suma, el nivel de cooperación entre Estados Unidos y sus aliados europeos no tiene precedentes. Los europeos, dirigidos por Gran Bretaña, están demostrando que valoran la relación atlántica mucho más que alguna clase de identidad política y de seguridad separada.

Más allá de la falta de disposición política existen razones prácticas de importancia que harán de la PESC un objetivo difícil de alcanzar. En primer lugar, los europeos necesitan mejorar su habilidad para proyectar poder militar fuera de sus territorios. Las fuerzas europeas actuales están diseñadas para la defensa territorial contra un potencial agresor territorial (la ex Unión Soviética, por ejemplo). Afortunadamente para los europeos, este escenario continúa siendo poco probable. En su lugar, el tipo de amenazas que los europeos enfrentan en el futuro inmediato (es decir, la inestabilidad localizada en sus fronteras) necesita de una fuerza de reacción inmediata de alguna clase. A la fecha, los europeos no cuentan con ésta, sin embargo, su decisión de desplegar a la mayoría de las tropas de paz hacia Afganistán sugiere que están intentando sentar las bases de tal capacidad militar.

Además, con la excepción de Gran Bretaña y Francia, la mayoría de los países europeos no han logrado invertir en equipo y entrenamiento que los haga capaces de proyectar poder de manera efectiva. Por ello, hasta que los europeos tomen los pasos adecuados para modernizar su capacidad militar, una PESC seguirá siendo insostenible. Esto no implica que la PESC necesariamente vaya a fracasar, pero tampoco sugiere que si logra tener éxito estará vinculada en alguna forma a la OTAN o a Estados Unidos. Tal parece que el interés de los europeos en este aspecto no es “equilibrar” el poder de Estados Unidos, más bien es un intento de elevar a Europa al nivel de un socio igual que Estados Unidos respecto al mantenimiento del orden y la estabilidad en las relaciones internacionales.

#### ALIADOS PECULIARES

De manera un tanto sorprendente, Rusia parece haber aceptado e incluso alentado de todo corazón la posición de Estados Unidos en relación con los ataques terroristas. De hecho, Rusia es uno de los principales partidarios de la campaña militar en Afganistán. Esto contrasta en gran medida con la naturaleza de las relaciones bilaterales entre los dos Estados durante el pasado. Múltiples asuntos, que incluyen la defensa antimisiles, la acción militar estadounidense en los

Balcanes y la acción de la Federación Rusa en Chechenia, dañó las relaciones de manera importante. Y aunque nadie habló de un regreso a la competencia geopolítica de la guerra fría entre Estados Unidos y los soviéticos, quedó claro que una relación mutuamente benéfica y cooperativa se encontraba todavía en un futuro lejano.

Los ataques a las torres gemelas cambiaron la naturaleza y dirección de la relación bilateral ruso-estadunidense para mejorarla. Es una de esas pocas ocasiones en que los intereses geopolíticos de Rusia y Estados Unidos han coincidido, otros ejemplos son la segunda guerra mundial y la guerra contra Irak en 1989-1990. Los intereses coinciden debido a la clase de fundamentalismo islámico que durante aproximadamente los últimos treinta años ha amenazado primero a la Unión Soviética y después a Rusia, y que ahora amenaza a Estados Unidos.

Para poder entender adecuadamente esta conexión, parece necesaria una rápida revisión de la historia de la participación estadunidense y soviética en Afganistán en la guerra fría. Durante la mejor parte de su historia moderna, el gobierno de Afganistán fue una monarquía. No necesariamente proestadunidense por designio, este régimen era considerado un amigo neutral de Occidente similar a otros regímenes de dominio islámico-sunita en la región (tales como Arabia Saudita, Kuwait, Irak, Egipto).<sup>1</sup> Hacia mediados de la década de los setenta, este régimen comenzó a colapsarse y fue reemplazado por un liderazgo marxista fuertemente apoyado por la Unión Soviética. Sin embargo, este régimen pronto se vio bajo una tremenda presión de los fundamentalistas islámicos sunitas dentro del país, conocidos entonces como la resistencia muyahidín. La guerra civil que sobrevino entre fuerzas respaldadas por el gobierno y el muyahidín tuvo como resultado el cercano colapso del nuevo régimen marxista. Su líder, mulá Mohammed Omar, pidió y recibió apoyo militar soviético en 1979. Así, se inició la participación militar soviética durante diez años en Afganistán. Las motivaciones soviéticas para involucrarse en el conflicto eran relativamente directas. En pri-

<sup>1</sup> El islam se divide en dos facciones básicas: los sunitas y los chiitas. Durante la guerra fría, muchos de los países sunitas se consideraban amigos de Estados Unidos, mientras que los chiitas, como Irán, consideraban a la Unión Soviética como su superpotencia amiga.

mer lugar, los soviéticos estaban ayudando a un supuesto aliado. En segundo lugar, y mucho más importante, los soviéticos se encontraban en Afganistán para combatir el fundamentalismo islámico sunita que podría exportarse fácilmente a las repúblicas y provincias del sur de la entonces Unión Soviética (principalmente Tajikistán, Uzbekistán, Chechenia, Tartaristán, etc.) En ese entonces, para los soviéticos, la intervención militar en Afganistán era vista, por lo menos inicialmente, como un movimiento defensivo contra la expansión del fundamentalismo islámico dentro del sur de la Unión Soviética.

No obstante, Estados Unidos percibía la intervención militar soviética directa en Afganistán como el comienzo de una incursión dentro de Asia y el Medio Oriente. A su vez, Estados Unidos reaccionó proveyendo al muyahidín ayuda militar directa e indirecta. Así, en la última década de la guerra fría se formó una alianza entre Estados Unidos y los extremistas islámicos sunitas. Se rumora que la cooperación entre Estados Unidos y el exiliado saudita/yemení, Osama Bin Laden, comenzó en los primeros días de la intervención soviética en Afganistán. El interés de Osama Bin Laden en Afganistán era similar pero no idéntico al de Estados Unidos. Ambos querían a los soviéticos fuera de Afganistán, sin embargo, para Bin Laden las razones no eran geopolíticas como en el caso de Estados Unidos. En vez de esto, Bin Laden estaba interesado en la creación de Estados islámicos sunitas fundamentalistas a lo largo del Medio Oriente. Sin embargo, entonces esto no necesariamente molestaba a Estados Unidos. De hecho, muchos de los Estados árabes amistosos con Estados Unidos eran precisamente sunitas regidos por la ley islámica, tales como Arabia Saudita y Kuwait.

La Unión Soviética se retiró de Afganistán en 1989, dejando al país en ruinas tanto política, como económica y socialmente. Más aún, la guerra civil en Afganistán no terminó con el retiro soviético: a inicios de 1990, las propias facciones de los muyahidín comenzaron una lucha interna por el control del país. Hacia 1995, esta lucha interna de poder se resolvió con el ascenso de un grupo formado en 1992 llamado el talibán. El talibán fue capaz de capitalizar la incertidumbre generada por el retiro soviético y el subsiguiente colapso del régimen marxista llevó a que Kabul, la capital de Afganistán, fuera capturada en 1996. Por lo tanto, resulta falso acusar a Estados Unidos

de haber apoyado al talibán durante la campaña soviética en Afganistán. Esta organización islámica no se formó sino hasta inicios de los noventa, mucho después de que los soviéticos y Estados Unidos abandonaran política y militarmente el país. Además, no está claro si Estados Unidos y la CIA realmente entrenaron a Osama Bin Laden como terrorista. Sin embargo, lo que queda claro es que tanto Bin Laden como Estados Unidos tenían un enemigo común: la Unión Soviética.

Con el retiro soviético de Afganistán, Osama Bin Laden regresó a Arabia Saudita a principios de los noventa. Al mismo tiempo, Estados Unidos y sus aliados, por supuesto, se encontraban en medio de la campaña militar para echar a Sadam Hussein de Kuwait. La guerra del Golfo de 1989-1990 es lo que convirtió a Osama Bin Laden en la principal amenaza a la seguridad nacional e internacional estadounidense en la época posterior a la guerra fría. Para decirlo de otra manera: Bin Laden estaba completamente molesto por el hecho de que Estados Unidos, aliado con otros Estados islámicos sunitas (específicamente Arabia Saudita), hubiera atacado Irak, otro Estado islámico sunita. Para Bin Laden, la operación Tormenta del desierto probaba dos cosas: la primera, que Estados Unidos no era mejor que la Unión Soviética y, la segunda, que los líderes de su propio país eran traidores al islam. Las raíces del ataque del 11 de septiembre se encuentran entonces en la decisión de sacar a Sadam Hussein de Kuwait hace doce años.

Antes de continuar, vale la pena resaltar lo que Bin Laden es y lo que no es, dada la anterior discusión. En primer lugar, él no está luchando por la condición de los pobres en el mundo y el Medio Oriente. La pobreza nunca ha sido parte de su discurso político. De hecho, Bin Laden proviene de una familia saudita/yemení bastante acomodada, que acumuló millones mediante proyectos de construcción a lo largo de la región. Asimismo, se estima que él tiene una fortuna personal calculada entre cien millones y trescientos millones de dólares. En segundo lugar, Bin Laden y su familia se beneficiaron en gran medida de la globalización. La firma de su familia no habría podido hacer esa fortuna sin el dinero que se generó en la región gracias a las ventas petroleras a Occidente y Japón. De forma más precisa, la riqueza personal de Bin Laden, así como la de su familia, es un producto directo de la economía global neoliberal. Finalmente,

el prolongado conflicto árabe-israelí fue colocado en su agenda política sólo hasta fechas recientes. Es parte de *su* campaña propagandística para unir al mundo árabe contra Estados Unidos y otras naciones occidentales. Por todo esto, Bin Laden es simplemente un fanático religioso con una gran fortuna que ostenta un resentimiento personal contra Estados Unidos debido a lo que éste hizo a Irak a principios de los noventa, *y nada más que eso*.

Esto nos trae de vuelta al enfoque original de este apartado del artículo: las razones de las nuevas bases de la amistad estratégica entre Estados Unidos y Rusia. Irónicamente, el enemigo al que los soviéticos combatieron en los años setenta y ochenta es el mismo contra el que Estados Unidos pelea hoy: el fundamentalismo sunita. Los rusos pueden mirar cínicamente hacia las últimas décadas anteriores y argumentar: “¡Lo ven, estábamos en lo correcto!”. Sin embargo, más allá de esto, Moscú sigue considerando al fundamentalismo islámico en la parte sur del país como una amenaza real, particularmente del tipo que estaba penetrando a aquellas regiones de Rusia gracias al régimen talibán. Así, un Afganistán reconstituido sin el talibán sirve no sólo a Estados Unidos sino a Moscú por igual. Por lo tanto, no es una coincidencia que Rusia haya probado ser uno de los partidarios más fuertes de Washington en la guerra internacional contra el terrorismo.

Estados Unidos parece haber adquirido dos aliados peculiares más en esta campaña: China e India. Históricamente ambos países han tenido algo menos que una relación diplomática perfecta con Estados Unidos, a pesar de lo cual, en la guerra contra el terrorismo, ambos han demostrado una disposición de tolerar (China) e incluso alentar (India) la actividad militar estadounidense en la región. La motivación de China no queda aún del todo clara. Si bien ha apoyado las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en favor de la campaña estadounidense contra el terrorismo en su patio trasero, se opuso vehementemente a la acción de Estados Unidos en los Balcanes dos años atrás. La explicación de este peculiar comportamiento de Pekín es el hecho de que, por una parte y en forma similar a Rusia, China enfrenta una amenaza islámica fundamentalista en algunas de sus provincias del noroeste, y por otra, pudo haber considerado su ingreso a la OMC. La membresía había sido un importante objetivo de la

política exterior de China en años recientes y sus funcionarios que toman las decisiones pueden haber calculado que tomar una posición antiestadunidense en la guerra contra Afganistán comprometería la entrada de China a la OMC. La decisión de India de apoyar las acciones estadounidenses en Afganistán pueden explicarse de manera más expedita: su enemigo tradicional, Pakistán, había mantenido fuertes vínculos diplomáticos y políticos con el régimen talibán en Afganistán, y ambos, creía India, entrenaban combatientes separatistas islámicos en los estados indios de Jammu y Cachemira. Las fuertes declaraciones de India en favor de Estados Unidos tienen sus raíces en la disputa territorial de cinco décadas con Pakistán sobre la posesión de dichos estados.

De esta manera, en su actual campaña militar, Estados Unidos se encuentra en una posición envidiable respecto a alianzas estratégicas. No sólo cuenta con el fuerte apoyo de sus aliados occidentales tradicionales como Canadá, Japón, Gran Bretaña y otras potencias europeas, también cuenta con el aparentemente sorpresivo y peculiar apoyo (o por lo menos complacencia) de tres potencias críticas en la región: China, Rusia e India.

## EL ESTADO TODAVÍA IMPORTA

El Estado como unidad central de análisis en el estudio y comprensión de las relaciones internacionales se ha vuelto importante otra vez. En años recientes, tanto académicos como políticos habían comenzado a argumentar que los actores no estatales, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones internacionales, habían ganado importancia en la conducta y desarrollo de las relaciones internacionales. Otros argumentaban que la globalización había hecho a las fronteras geográficas un tanto irrelevantes. Algunos incluso iban más lejos al argumentar que, en importantes y diversas formas, el Estado como institución estaba perdiendo soberanía o de manera más precisa que había tenido que redefinir la soberanía para tomar en cuenta la siempre creciente importancia de la globalización y los actores no estatales. La lección de los ataques del 11 de septiembre fue que estos planteamientos eran, en cierta

medida, exagerados. Tanto políticos como académicos habían olvidado que si bien la globalización —y su capacidad para unificar políticas, culturas y economías— es importante, no es tan relevante como una amenaza a la seguridad del Estado, ya que éste es la institución mejor diseñada para defenderse a sí misma contra amenazas a su seguridad, en cierto sentido ha renacido como resultado de los ataques terroristas.

### ¿QUÉ ES LO QUE SIGUE?

Resulta extremadamente improbable que las fuerzas estadounidenses y británicas logren localizar a Osama Bin Laden en la intrincada red de cuevas en Afganistán. De hecho, existe cierta evidencia para sugerir que él ya no se encuentra en este país. A causa de la porosa naturaleza de las fronteras entre Afganistán y sus vecinos inmediatos, con toda probabilidad, ha escapado a Pakistán. Su siguiente paso quizá será tratar de dirigirse a algún Estado cercano que albergue terroristas (o por lo menos un Estado neutral), tal como Irak o, más probablemente, Somalia.

Sin embargo, esto no significa que la guerra global contra el terrorismo internacional haya fracasado. Aun cuando Bin Laden todavía esté libre, su red terrorista, Al Qaeda, ha quedado fuertemente debilitada mediante los esfuerzos combinados de actividades policiales, de inteligencia y militares. Los terroristas y las cuentas bancarias relacionadas con ellos han sido identificadas y congeladas, múltiples sospechosos han sido arrestados y, por último, Al Qaeda ha perdido su “seguro cielo” afgano, base de sus operaciones; virtualmente, es una organización “en fuga”. Esto sugiere que, al menos por el momento, la probabilidad de otro ataque terrorista de la magnitud del 11 de septiembre se ha reducido de manera importante.

Aunque Bin Laden ha amenazado con utilizar armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y sus aliados, no creo que esto ocurra, ya que es extremadamente improbable que Al Qaeda posea tales armas. La lógica aquí es relativamente directa. Si Bin Laden tiene armas de destrucción masiva, ya las habría utilizado, por dos razones: la primera es que si él es capaz de matar a tres mil civiles inocentes,

entonces por qué detenerse; en otras palabras, un hombre que es capaz de asesinar a tanta gente utilizando aviones como misiles contra rascacielos, en realidad no debería tener ningún problema en ir un paso más adelante empleando armas de destrucción masiva. En segundo lugar, asumamos que por el momento Al Qaeda en verdad cuenta con este tipo de armas, si éste es el caso, no tiene sentido dejar de utilizarlas en la actual campaña contra ella. Cada día que pasa, la organización se debilita y existe una posibilidad real de que en cualquier punto en el futuro inmediato, los esfuerzos combinados de la campaña policiaca, de inteligencia y militar termine destruyendo la organización. La única explicación posible, dadas las circunstancias, es que Al Qaeda simplemente no posee el tipo de armas que proclama.

#### ¿UN NUEVO “NUEVO” ORDEN MUNDIAL?

Sólo el tiempo podrá decir si este nuevo sistema internacional “seguritizado”, sus consecuencias sobre el Estado como institución, así como la naturaleza de las “relaciones especiales” de Estados Unidos, perdurarán. La última vez que los analistas hablaron de un sistema internacional “seguritizado” fue durante la Guerra del Golfo en 1990. En un año tanto políticos como académicos se referían una vez más al nuevo orden mundial que estaría caracterizado por la búsqueda de la paz mundial, la prosperidad y el desarrollo. Ciertamente es posible que dentro de un periodo relativamente corto, después de que la campaña militar en Afganistán termine formalmente en algo, pueda suceder algo similar. Sin embargo, lo que hace diferentes a los eventos del 11 de septiembre de 2001 de la invasión de Sadam Hussein a Kuwait es que en 1990 Estados Unidos no fue atacado. Una segunda, y tal vez más importante, diferencia es que durante la guerra del Golfo el enemigo fue fácilmente identificable y relativamente fácil de derrotar. En la presente guerra contra el terrorismo, el enemigo no es un Estado per se. En vez de esto, se trata de una red internacional de individuos criminales bien financiados y bien escondidos, con bases en múltiples países. Identificarlos será difícil; neutralizar sus actividades, tal vez imposible.

Sin embargo, una de las características más importantes de este nuevo sistema internacional “seguritizado” es el hecho de que Estados Unidos ha demostrado nuevamente que cuenta con la capacidad de generar una coalición de proporciones sin precedente. Para ello ha reunido a uno de los conjuntos de naciones más diversos bajo su ala. Sin duda alguna, Estados Unidos continuará siendo el país hegemónico “por excelencia” del sistema internacional.