

SEGUNDA PARTE

LA ERA GLOBAL, NUEVOS
Y VIEJOS CONFLICTOS

CAPÍTULO 5

LA ERA GLOBAL LOS CONFLICTOS ASIMÉTRICOS

De Westfalia a la Era Global

El sistema de estados soberanos, establecido en Europa después de la Paz de Westfalia (1648), que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, se universalizó a partir de finales del siglo XVIII, con las independencias americanas y la industrialización. Ésta hizo de Estados Unidos, de Japón y de la mayoría de países europeos emergentes potencias industriales. El «sistema de Westfalia» es el paradigma del triunfo absoluto del concepto de Estado-Nación. Este concepto se acuñaba desde principios de la Edad Moderna y consagra «el derecho de todo Estado nacional a ejercer el poder exclusivo en el interior de sus propias fronteras y a reclamar una independencia absoluta respecto a cualquier autoridad externa» (Zolo, 2000).

A partir de la última década del siglo XX, se producen una serie de cambios importantes a escala mundial: la caída del Muro de Berlín, el colapso y el fin del comunismo en la Europa del Este y la Unión Soviética, la lenta construcción de Europa, el resurgimiento de los na-

cionalismos y la aparición de nuevas naciones en el ámbito de la ex Unión Soviética, la ex Yugoslavia y la ex Checoslovaquia. Además, destaca la hegemonía militar y, en menor medida, económica de Estados Unidos, que pasa a ser la única gran potencia. Por todo esto, parecía oportuno preguntarse si el modelo del «sistema de Westfalia» seguía siendo útil para describir las complejas relaciones de un mundo en profunda transformación, o si, por el contrario, se había entrado en una nueva era. Una nueva era definida por la globalización y la mundialización de las relaciones: económicas, políticas, culturales y sociales. De hecho, las nuevas migraciones dan lugar a sociedades cada vez más complejas, donde las referencias de identidad dejan de ser unidireccionales. Con todo, no obstante, también se dan movimientos de resistencia a la globalización (tanto en el Primer como en el Tercer Mundo).

Se trata de una nueva era regida por una jerarquización del poder internacional diferente, en la que las relaciones entre estados, así como entre éstos y sus ciudadanos, se encuentran progresivamente subordinadas y condicionadas por el control y la capacidad de intervención de una superpotencia o de un tipo de «Gobierno mundial». Este gobierno velaría por el mantenimiento de la paz, la vieja aspiración, no conseguida, de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas.

En definitiva, en el futuro de esta Era Global recién iniciada, las relaciones internas y exteriores de los estados quedarían subordinadas a unas nuevas relaciones internacionales. Unas relaciones basadas en el respeto a los derechos humanos, en las libertades individuales y democráticas, en la necesidad de mantener y asegurar la paz, etc. De todo esto se deriva el «derecho de injerencia humanitaria» del futuro Gobierno mundial. Esto supone un modelo y un sistema antitético al de Westfalia, e incluso abre las puertas a nuevos conceptos, como el de «intervención preventiva».

En los inicios de la Era Global, se dibujan dos opciones en la génesis de este Gobierno mundial. En primer lugar, las Naciones Unidas serían el embrión del cual saldría este futuro Gobierno mundial, con independencia de las modificaciones que pudiera adoptar, o no, en su funcionamiento interno. Es necesario señalar que la mayoría de las contradicciones y de los conflictos generados por la globalización

exigen acciones y respuestas multilaterales. De hecho, algunas de las iniciativas más importantes de la última década y media se han llevado a cabo bajo el impulso de Naciones Unidas: el final de la guerra entre Iraq e Irán (1988), la retirada soviética de Afganistán (1989), las independencias de Namibia y del Timor Oriental, la Segunda Guerra del Golfo (1991), etcétera.

¿Hacia una guerra mundial?

No obstante, al mismo tiempo, son también muchas las ocasiones en las que la mediación de Naciones Unidas ha fracasado, la intervención unilateral ha precedido a la decisión, o la aprobación de la organización o la confusión institucional han guiado la acción militar. Son ejemplos de esto el Plan Dayton, con el que se terminó la guerra de Bosnia, el fracaso del Plan de Arreglo del Sáhara Occidental (1991-2002), las intervenciones militares en Kosovo, Somalia (1993), la intervención francesa en Ruanda (1994), la invasión de Haití por Estados Unidos (1994), etcétera.

Estos tres últimos casos me parecen típicos de la confusión institucional que caracterizó la [segunda] Guerra del Golfo y que en los años sucesivos se ha convertido en rutina, a saber: la confusión entre los órganos formales de las Naciones Unidas, los poderes de los gobiernos nacionales que toman parte en una intervención militar y, por encima de éstos, el poder de Estados Unidos.

ZOLO, 2000

El derecho a veto en el Consejo de Seguridad funciona muchas veces como un obstáculo para la aprobación de resoluciones en conflictos de larga duración, como el de Oriente Próximo. Además, también puede limitar la capacidad de actuación de la única gran potencia global. Esto potencia las tendencias unilateralistas de las administraciones republicanas estadounidenses.

En segundo lugar, a escala mundial, parece consolidarse un dominio militar, económico y político, ejercido por la única gran potencia que ha sobrevivido a la Guerra Fría, tentada a aplicar soluciones cada

vez más unilateralistas delante de los conflictos de carácter asimétrico de la Era Global. Unos conflictos que, como demostraron los brutales atentados del 11 de septiembre de 2001, incluso pueden alcanzar al mismo corazón de los Estados Unidos. Una simplificación, sin duda excesiva, podría resumir las dos tendencias esbozadas en la dicotomía libertades/derechos humanos —multilateralismo *versus* seguridad/fidelidad política— unilateralismo o, si se prefiere, Gobierno mundial o Imperio.

Las líneas maestras de hegemonía norteamericana fueron definidas claramente por el presidente George Bush (padre) y por su equipo a principios de la década de los noventa. Estas líneas básicas se formulan en el discurso pronunciado por el presidente en Aspen (Colorado), en agosto de 1990, y en un texto del mismo presidente (*National Security Strategy of the United States*), en agosto de 1991. Posteriormente, serán desarrolladas en un documento llamado *Defense Planning Guide*, realizado por un equipo del Departamento de Estado y del Pentágono, y coordinado por el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz. La primera versión fue publicada en marzo de 1992. La polémica que siguió a su publicación forzó una revisión, que llevó a cabo el mismo Wolfowitz, así como la publicación de una segunda versión, en mayo de 1992. Cabe señalar que Wolfowitz volverá al cargo con Bush hijo.

En síntesis, se trataba de garantizar la «seguridad global» en un mundo en el que ya no existía la confrontación ideológica. No obstante, eso no garantizaba la paz, que se veía amenazada por nuevos actores cada vez más difíciles de precisar o de definir. Faltaba, claro, la aportación definitiva del «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington, que no llegaría hasta 1993-1996. La tendencia unilateralista todavía no estaba claramente definida. Quizás porque todavía no estaba suficientemente claro si la desaparición de la URSS era un fenómeno irreversible que permitiría, en el futuro, abandonar la política de disuasión y, llegado el caso, el visto bueno de la ONU y de los aliados europeos.

La esencia de las principales indicaciones geoestratégicas contenidas en estos documentos ha sido resumida por Danilo Zolo en cinco puntos:

1. La desaparición de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría han dado paso a un nuevo mundo, donde ya no existe la amenaza de una guerra nuclear global. Estados Unidos, la única potencia para garantizar el orden mundial en la era posnuclear, dispone de una oportunidad inmejorable para impulsar un «sistema internacional justo y pacífico, basado en los valores occidentales de libertad y democracia».
2. La globalización, es decir, la creciente interdependencia económica, tecnológica e informativa, obliga a construir este nuevo orden internacional a partir de un sistema de «seguridad global». Éste exige una estrecha cooperación entre las tres zonas más desarrolladas del mundo: Norteamérica, Europa (liderada por Alemania) y Japón. Siempre bajo la dirección política y militar de Estados Unidos.
3. La organización de un sistema de «seguridad global» exige reformular la estrategia y el ámbito de actuación de las organizaciones de defensa, especialmente de la OTAN, de la Unión Europea Occidental y de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea. De hecho, las principales amenazas, no sólo militares, a la seguridad colectiva y a la paz provienen del Tercer Mundo. Un Tercer Mundo desestabilizado por las crecientes desigualdades económicas y sociales, por las reivindicaciones nacionalistas, por el fanatismo religioso, los conflictos étnicos, el crecimiento demográfico y la degradación del medio ambiente o directamente el desastre ecológico.
4. Los intereses vitales de los países industrializados son cada vez más vulnerables, a causa de la complejidad y la interdependencia de los factores internacionales. Entre estos intereses podemos citar: el acceso libre y regular a las fuentes de energía (sobre todo petróleo) y de materias primas, la estabilidad de los mercados mundiales (sobre todo el mercado financiero), la libertad y la seguridad del comercio aéreo y marítimo, la represión del terrorismo internacional y el control de la proliferación de armas de destrucción masiva (químicas, biológicas y nucleares). En el caso de las WMD (*weapon of mass destruction*, armas de destrucción masiva), existe ya un peligro consi-

derable, porque disponen de éstos países como Iraq, Irán, India, Pakistán y Corea del Norte.

5. Para garantizar el sistema de «seguridad global», los países industrializados deben abandonar el viejo principio de no-injerencia. En suma, el sistema de Westfalia. Además, deben «ejercer, y legitimar *de facto*, la necesidad de llevar a cabo “intervenciones humanitarias” allí donde se considere necesaria una intervención para resolver situaciones de crisis internas en los diferentes Estados».

Después del 11 de septiembre de 2001, *La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos* parecía avalar la segunda de las tendencias apuntadas ¹. Un mundo global bajo la hegemonía de Estados Unidos que, con el presidente George W. Bush consolidaba la tendencia unilateralista y priorizaba la seguridad y la fidelidad política. En el eje del mal definido por Bush hijo, desaparecían de la lista de Bush padre dos países. Por un lado, Pakistán, una dictadura aliada. Por el otro, India, una democracia en la que las castas todavía imponen sus condiciones. Y todo esto, a pesar del potencial nuclear de estos dos países y del peligro de desestabilización de Asia Central que provoca su enfrentamiento por Cachemira.

Este mundo global también ponía fin a la política de disuasión. Además instauraba el principio de los «ataques preventivos», con una resolución favorable de las Naciones Unidas o sin ésta, si el presidente estadounidense considera amenazados los intereses de la única potencia, la paz mundial, su propia seguridad o la de sus aliados.

El poder en la Era Global

Asimismo, sería equivocado considerar que la nueva Era Global sólo viene definida por un mundo globalizado bajo la hegemonía de Estados Unidos. Joseph S. Nye y Alexandra Scacco (2002) han elaborado

¹ *La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos*, título del texto de 30 folios enviado al Congreso el 20 de septiembre de 2002, en el que Condoleezza Rice, consejera de seguridad nacional del Presidente y autora del borrador, define con claridad y dureza la doctrina Bush.

una imagen mucho más precisa que da cuenta de cómo se distribuye el poder en la Era Global. Esta distribución global del poder puede entenderse como si fuera un tablero de ajedrez en tres dimensiones.

El tablero superior corresponde a la fuerza militar que es, en gran medida, unipolar, con la supremacía de Estados Unidos. Estados Unidos tiene una gran ventaja nuclear, y sus fuerzas aéreas, navales y terrestres son las únicas capacitadas para realizar un despliegue realmente global.

En el tablero del medio, se juega la partida económica multipolar. Estados Unidos, Europa y Japón concentran los dos tercios de la producción mundial. Tampoco podemos olvidar a China, que crece rápidamente y puede llegar a ser una potencia económica a medio plazo. Y tampoco a Rusia, que podría volver a encontrar el camino de la innovación tecnológica y del crecimiento económico. Aquí, Estados Unidos no es hegemónico y, a menudo, debe negociar en pie de igualdad con Europa.

Finalmente, en el tablero inferior, la partida es mucho más compleja y no admite un análisis en términos del tradicional equilibrio de poder entre estados. De hecho, las piezas no se mueven de acuerdo con las actuaciones de los estados. Aquí, se expresan las relaciones transnacionales que cruzan las fronteras sin supeditarse al poder, a las normas y al control del gobierno de los estados. Se incluyen agentes muy diversos. Desde los bancos, que actúan en paraísos fiscales o que transfieren sumas de dinero que superan los presupuestos y el PIB de algunos estados del Tercer Mundo, hasta las actividades del comercio ilegal de armas o de las diferentes mafias. O también, las acciones delictivas de grupos terroristas que aprovechan las grietas del sistema para conseguir sus objetivos. Son ejemplos de estas grietas: los paraísos fiscales, la opacidad de determinadas operaciones y entidades bancarias, el anonimato y la velocidad de comunicación de Internet. Ésta permite interferir operaciones, infiltrarse y utilizar la red para llevar a cabo acciones criminales, obtener información reservada, penetrar sistemas de seguridad, etc. En este tablero inferior, el poder está muy compartido, diluido y disperso, y no tiene sentido utilizar términos como unipolar, multipolar, hegemonía, etcétera.

Como añaden los autores citados,

esta compleja distribución del poder y el auge de agentes no estatales en el siglo XXI significan que en el mundo ocurren más cosas de las que son capaces de tener en cuenta los tableros militar y económico. Bajo la influencia de la globalización y la revolución de la información, la política mundial está cambiando de un modo tal que, actuando de forma aislada, ningún Estado puede alcanzar ya la mayoría de sus objetivos internacionales...

Las reglas de juego de la Era Global

El 11 de septiembre de 2001 ya se vio que Estados Unidos no puede —o no quiere o no sabe— resolver conflictos internos de otras sociedades. Ni tampoco puede controlar transacciones transnacionales de capital, de armas o de información que amenazan la seguridad de los estadounidenses en su propio país.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 evidenciaron brutalmente algunas de las coordenadas de la nueva Era Global. No obstante, éstas ya se daban con anterioridad.

En primer lugar, la globalización ha puesto al mundo al alcance de redes que no conocen fronteras, ni se corresponden con los estados. Estas redes han privatizado la guerra reconvirtiéndola en terrorismo, hecho que acelera la tendencia al incremento de las víctimas civiles, iniciada en el siglo XX. En la Primera Guerra Mundial hubo un 15% de víctimas civiles; en la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra de Corea, un 50%; y en la Segunda Guerra del Golfo, un 85%.

En segundo lugar, se ha demostrado la capacidad de determinadas redes terroristas, que juegan en el tablero inferior, de actuar en el tablero superior. Esto les permite asumir, sin complejos, el papel de gran potencia y golpean, así, a la única potencia real en su propio territorio. Entonces, ponen en evidencia los sistemas de defensa y seguridad convencionales. Paradójicamente, ahora que Estados Unidos se ha convertido en la única superpotencia mundial podría suceder que se incrementara su vulnerabilidad y que se acelerara la erosión de su supremacía (Nye, 2002).

En tercer lugar, son redes que Ignacio Ramonet ha calificado de estados sin territorios, que parasitan territorios que no tienen estado:

el Afganistán de los talibanes, Somalia, la región tribal de Pakistán, determinadas zonas del Yemen y del Sudán... Es por estos motivos que resulta tan difícil su desarticulación. Una acción militar como la de Estados Unidos en Afganistán en otoño de 2001 puede conquistar el territorio, pero no puede garantizar la eliminación de la red. Simplemente, ésta se traslada a otro territorio en el que pueda asumir las funciones de Estado.

En cuarto lugar, estas redes se alimentan de las contradicciones abiertas por los nuevos conflictos, que adquieren un carácter progresivamente asimétrico: estados o coaliciones contra redes, o coaliciones contra estados situados fuera del nuevo orden internacional. En el viejo mundo, hasta el final de la Guerra Fría (1989-1991), los conflictos eran siempre simétricos: un Estado contra otro Estado (India contra Pakistán, Iraq contra Irán o contra Kuwait), una coalición contra otra coalición (la Segunda Guerra Mundial e, incluso hasta cierto punto, las guerras árabe-israelíes), una superpotencia contra la otra superpotencia (Guerra Fría). En cambio, en el mundo de la Era Global, los conflictos son asimétricos: una coalición mundial contra un estado (la coalición internacional contra Iraq en 1991, EE UU y Reino Unido contra el Iraq de Sadam Husein en 2003), un estado contra poderes no estatales o contra estados no consolidados y con implicaciones extranjeras de otros estados, coaliciones, redes o superpotencias (guerras de los Balcanes: Bosnia, Kosovo; la guerra de Chechenia).

El 11 de Septiembre abrió un nuevo tipo de conflicto asimétrico: una red terrorista contra la única superpotencia que sobrevivió a la Guerra Fría. A partir de ese momento, la réplica de la superpotencia y del mundo occidental, en general, ha sido considerar al terrorismo internacional como un problema militar y no como, hasta entonces, una perversión de las relaciones políticas (González, 2001). Esto vale para Al-Qaeda y los talibanes. Ahora bien, vista la reacción interesada de la mayoría de los gobiernos después del 11 de Septiembre, también vale para ETA y el País Vasco, para la guerrilla en Chechenia, para el Movimiento Islámico de Uzbekistán de Juma Namangani, para el movimiento independentista Iugur en China, y para un largo etcétera.

Por último, los conflictos asimétricos de la Era Global amenazan con extender, en forma de terrorismo, su campo de acción en Estados

Unidos y en Europa Occidental, así como, en forma de operaciones militares imperialistas, en Oriente Próximo, el Cáucaso y Asia Central, que concentran importantes reservas de petróleo y de gas natural. El control de las fuentes primarias de energía es una de las bases sobre las que pivota la conflictividad del mundo globalizado, y es donde coinciden —o se enfrentan— los intereses del poder militar y económico.

En definitiva, el 11 de Septiembre puso al descubierto

que la globalización se extendía también a una forma atroz de violencia fácilmente accesible a los fanáticos, desesperados y criminales. El terrorismo como nexo sangriento entre las relaciones interestatales y la sociedad mundial: no era esto lo que se había previsto o esperado. Se ha comprendido de pronto que un mundo en el que millones de individuos y miles de empresas y grupos pueden ser los actores —más que los estados o en contra de ellos— corre el peligro de significar la inseguridad y la vulnerabilidad para toda la población.

HOFFMANN, 2002

El antiguo asistente del Secretario de Defensa de la Administración Clinton, y profesor de la Universidad de Harvard, explica muy bien esta sensación de sacudida que provocaron los atentados del 11 de Septiembre en la población norteamericana.

La tragedia del 11 de Septiembre fue una llamada de atención para los estadounidenses. Nos habíamos vuelto complacientes durante la década de 1990. Tras el derrumbe de la Unión Soviética, ningún país pudo igualarnos ni compararse con nosotros. La guerra del Golfo del comienzo de la década fue una victoria fácil; y al terminar los noventa, bombardeamos Serbia sin sufrir una sola baja. La economía progresó y la bolsa tuvo un enorme auge. Nos parecíamos a Gran Bretaña en plena gloria victoriana, pero con un alcance global incluso mayor [...] Parecíamos no sólo invencibles, sino invulnerables [...] Todo esto cambió el 11 de Septiembre.

NYE, 2002

En pocas palabras, el 11 de Septiembre llevó a Estados Unidos a la terrible realidad. Paradójicamente, en el mundo de la Era Global nadie puede garantizar ni seguridad global, ni estatal, ni territorial, porque la naturaleza asimétrica de los conflictos lo hace imposible. El

resto del mundo ya era consciente de esto. Lo que queda por ver es si delante de la nueva situación, en los próximos años, se impondrá la deriva unilateralista preconizada por George W. Bush en el documento citado, *La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos*. O si, por el contrario, se impondrán posturas más adecuadas, de carácter multilateralista, destinadas a consolidar el papel de Naciones Unidas como árbitro que regula las relaciones entre los tres niveles de la mesa de ajedrez tridimensional, con la que hemos ejemplificado la distribución del poder en la Era Global.

En definitiva, hay dos opciones. La primera es avanzar hacia un imperio global sostenido por la hegemonía militar de Estados Unidos. Esto nos conduce a un mundo progresivamente inseguro, donde se desdibujan, progresivamente, las fronteras entre civilización y barbarie. La otra opción es llegar al consenso en el que la capacidad para ejercer la gobernabilidad global pasa por la movilización de coaliciones internacionales, así como por la creación y el desarrollo de instituciones mundiales —y el apoyo a las ya existentes—. Estas instituciones deben tener capacidad militar, política y moral para enfrentarse a las amenazas y a los problemas comunes y globales. Esta segunda opción conduce a la formación de una especie de Gobierno mundial. Por lo tanto, si tomamos como ejemplo el proceso de construcción de la Unión Europea, se trata de ceder o compartir soberanía y de mantener actitudes y políticas solidarias, con el fin de ser más poderosos y así poder adoptar decisiones multilaterales.