

DIEGO CARDONA CARDONA
Director Centro de Estudios Políticos e
Internacionales, Universidad del Rosario, Bogotá

EL IMPACTO DE LOS ACONTECIMIENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL¹

Resumen

El artículo analiza los diversos efectos de los acontecimientos del 11 de septiembre a varios niveles. En primer lugar dentro de EE.UU., en las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso, en la opinión pública y en el incremento del nacionalismo. Luego, se exponen las continuidades y variaciones en las relaciones entre EE.UU. y Europa, Rusia, China y América Latina. Finalmente, se analizan las circunstancias tradicionales y nuevas en las relaciones con el Medio Oriente y Asia Central, así como los nuevos equilibrios de poder. A partir de una tabla temática que incluye temas políticos, económicos y de seguridad internacional, el autor concluye que el 11 de septiembre produjo cambios importantes en la percepción del mundo desde los EE.UU., pero no necesariamente cambios cualitativos en el orden mundial.

Abstract

This article analyses some of the various effects provoked by the September the 11th events. First, the author looks at those effects at the internal level, in the relations between the executive and Congress, in the media and in the increase of nationalism process. Second, the continuities and differences in the relations between Europe, the US, Russia, China and Latin America, are looked at. Finally, traditional and new circumstances in the relations between the US, the Middle East and Central Asia, are also observed, together with the creation of new power equilibrium. Based on theme analyses of political, economic, and international security topics, the author concludes that the September the 11th events produced great changes in the perceptions the US had of the world, but did not necessarily produce qualitative changes in the world order.

¹ El autor se encontraba en desarrollo de actividades académicas en Washington D.C., el día de los atentados, y hubo de permanecer allí hasta el 16 de septiembre. Ello le brindó la oportunidad de apreciar *in situ* las reacciones y desarrollos posteriores a los acontecimientos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, y las consecuencias que de allí se derivaron, constituyen sin lugar a dudas, el más importante evento internacional del año y quizás el más significativo desde la caída del Muro de Berlín, en 1989².

Sin embargo, en contra de todas las previsiones de la década anterior, y de las afirmaciones de analistas estadounidenses, no se ha tratado aquí de un conflicto Este-Oeste, sino más bien de uno Norte-Sur, habida cuenta de las reivindicaciones de los actores, y de la intervención posterior en Afganistán.

Cuán lejos estamos del mundo idílico que en su ingenuo entusiasmo de 1992, dibujaba Francis Fukuyama³. No sólo las ideologías han demostrado una enorme persistencia, sino que siguen definiendo conflictos en pleno mundo desarrollado. La historia con sus viejas contradicciones no se limita ahora a los conflictos periféricos, dado que éstos han aflorado en el

corazón mismo del sistema, y más concretamente en el Pentágono y el centro financiero por excelencia de Nueva York y por ende, del mundo desarrollado. Veamos el impacto de estos hechos, tanto en Estados Unidos como en su relación con el mundo.

El impacto interno en EE.UU.

Sin duda alguna, el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre dentro de los Estados Unidos, ha sido el mayor en ese país desde el ataque a Pearl Harbour, el cual dio origen a su participación en la Segunda Guerra Mundial. Quizás no sea exagerado afirmar que constituye el tercer hecho negativo más importante de la historia del país, con la Guerra Civil de 1861-1865 y el ataque japonés mencionado. Constituye, por su parte, el único ataque exterior sufrido en el territorio continental, en el curso de 180 años; situa-

² Entre la abundante literatura (de calidad diferencial) ya existente sobre el tema, antes y después de los hechos de septiembre, cabe destacar tres interesantes artículos:

—Dominique David, "11 septembre: premières leçons stratégiques", en *Politique Etrangere*, 4/2001, octubre-diciembre de 2001, París, pp. 765-775.

—Errol Henderson, Richard Tucker, "Clear and Present Strangers: The Clash of Civilizations and International Conflict", en *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 2, junio de 2001.

—Fuad Ajami, "The Sentry's Solitude", en *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 6, noviembre-diciembre de 2001.

³ Cf. Francis Fukuyama, "¿El final de la historia?", en *Ciencia Política*, II trimestre de 1990, Bogotá, pp. 63-81.

ción muy diferente a la que encontramos en la mayor parte de los países europeos o asiáticos.

Estados Unidos ha estado, en efecto, profundamente marcado por la actividad militar: su independencia se selló después de una prolongada guerra contra los ingleses; su expansión gradual hacia el oeste se efectuó con las armas en la mano; el sur del país le fue arrebatado en una guerra a México; la unidad nacional se afianzó mediante una cruenta guerra civil de cuatro años; se expandió al Caribe y parcialmente al Pacífico mediante una guerra con España en 1898; obtuvo la vía interoceánica que era crucial para su estrategia de expansión marítima, mediante la toma e independencia de Panamá, que era territorio de Colombia; participó de manera decisiva en la Primera y la Segunda Guerras Mundiales; protagonizó con alguna ayuda simbólica el conflicto de Corea, y luego se desangró en Vietnam; ha efectuado intervenciones múltiples en América Central y el Caribe desde antes de la Guerra Fría y durante la misma; y encabezó una alianza militar contra Irak luego que este país invadiera Kuwait. Como se ve, la historia

de Estados Unidos está profundamente marcada por la guerra. Como en la época de las legiones romanas, el civilismo en el centro del sistema contrasta con la enorme militarización en sus áreas de influencia o, en general, en el exterior.

Además, en lo interno, no hay que olvidar la fortaleza de la Guardia Nacional y la existencia de múltiples milicias, a lo cual habría que añadir que la ONG más importante de Estados Unidos es la "National Rifle Association", que defiende el "sagrado derecho" de los ciudadanos de EE.UU. a proveerse de armas para su defensa personal y la de sus familias, herencia del proceso mismo de expansión al oeste, y consagrada en la Segunda Enmienda de la rara vez reformada Constitución de los EE.UU.⁴

Así, el país se encontraba desde la Guerra Fría, preparado psicológica y materialmente para los conflictos en el exterior. Su potencial militar lo hacía capaz de enfrentar a un adversario, aun en varios frentes locales o regionales, e incluso a cualquier oponente en el nivel global. Pero, EE.UU. se encontraba mal preparado para afrontar un even-

⁴ El texto constitucional es el siguiente: "A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed", en Terry L. Jordan, *The US Constitution, and Fascinating Facts About It*, Naperville, Il., Oak Hill Publishing, 7th ed., 1999.

tual conflicto en su propio territorio. Las previsiones, desde la época de Ronald Reagan hasta 2001, se referían a la posibilidad de un ataque misilístico desde el exterior, con armas nucleares estratégicas o tácticas, o de un eventual ataque con armas biológicas o químicas. Pero, ningún analista había, al parecer, previsto ataques como los de septiembre.

Incluso, cabe anotar un hecho curioso: los procedimientos administrativos estandarizados son muy importantes en el estudio del proceso de toma de decisiones en la política exterior de los diversos países. En los ya clásicos pero aún vigentes modelos de Allison⁵, encontramos una referencia central a este tema en el Modelo II, dedicado a los procesos organizacionales. La mención que allí se efectúa es clara: la capacidad y competencia de las diversas organizaciones dentro de la administración estatal, está en buena medida determinada por estos procedimientos administrativos estandarizados, en especial los predeterminados para afrontar crisis. Pues bien, dos horas después de los atentados, y sólo después de que el tercer avión fuera lanzado contra uno

de los anillos externos del Pentágono, perteneciente a la Marina y mientras aún no había caído en el vecino estado de Pennsylvania, el cuarto avión involucrado en los hechos del 11 de septiembre, se puso en movimiento el dispositivo de respuesta en caso de ataque armado a los Estados Unidos: el mismo contemplaba el despliegue de los portaaviones y el resto de la flota armada en las costas del país⁶. Por el contrario, no se desarrolló de inmediato ninguna operación real de patrullaje interno, ni el despliegue del ejército en la ciudad de Washington, que tardó unas cuatro horas. Tampoco pudo percibirse un procedimiento de información confiable para la población civil. Todo ello muestra que no existían antes del 11 de septiembre, procedimientos confiables y eficientes en caso de ataque terrorista, ni en Nueva York ni en Washington D.C., ni probablemente en la casi totalidad del país.

Más aún, a mediados de la mañana del día de los ataques, cuando se decidió la evacuación de los edificios públicos, se comprobó que no existía en el Departamento de Estado (una de las más grandes edificaciones oficiales de la ciudad de Washington) un procedimiento

⁵ Véase: Graham Allison, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1988.

⁶ Ver al respecto los diarios: *Washington Post*, *USA Today* y *Washington Times*, de septiembre 12-14 de 2001.

para estos casos. Los funcionarios responsables sólo pudieron encontrar a la mano el expediente de acudir a la alerta de bomba para producir la rápida evacuación de la edificación⁷. Es ésta la razón por la cual se mencionaba erróneamente en la ciudad hasta el día siguiente que posiblemente existía o había existido una amenaza de tal naturaleza dentro del Departamento de Estado. Demostración concluyente de la ausencia de procedimientos para una eventualidad como la presentada.

Otro hecho es sintomático: la virtud tradicional de los Estados Unidos, ha sido justamente el ser una sociedad abierta, no sólo en lo económico sino en lo político, con un profundo respeto por las libertades públicas y privadas. Esa sociedad abierta tenía también algunos aspectos que la hacían vulnerable. Valga citar que sólo hasta el mes de octubre desaparecieron de varias páginas oficiales de Internet, las ubicaciones, planos y fotografías de sitios particularmente sensibles como centrales nucleares, instalaciones militares, organigramas de algunos ministerios, las rutas principales de los transportes aéreo, terrestre y marítimo, y algunas instalaciones civiles vulnerables, tales como represas, centrales

eléctricas y centros de comunicación.

Por otra parte, las trabas migratorias, tan importantes para ciudadanos procedentes de América Latina, por ejemplo, eran prácticamente inexistentes para ciudadanos de ciertos países petroleros del mundo árabe.

Tampoco existía preparación frente a un atentado con armas biológicas. Con independencia sobre si las piezas de correo con ántrax se encuentran vinculadas o no con los hechos del 11 de septiembre (asunto que no parece seguro), lo importante es que demuestra una situación de vulnerabilidad no imaginada antes, ni por observadores políticos externos ni por los analistas locales en EE.UU. Esa situación, luego de varias autorizaciones legales otorgadas por el Congreso, y de ciertos desarrollos del ejecutivo, tiende a cambiar, aun cuando es de esperarse que sólo con el paso de los meses estará a punto un procedimiento nuevo de defensa de instalaciones y de la población civil en caso de ataques de este tipo.

Otro importante asunto hace a la manera como fueron vistos en EE.UU. los atentados. En este punto hemos de apreciar los elementos comunes y los dife-

⁷ Versión recogida por las cadenas Fox y CNN, en la mañana del 11 de septiembre. Confirmada por entrevistas efectuadas por el autor.

renciales en los hechos de Nueva York y de Washington. Un elemento común es el procedimiento, que implicó la utilización de aviones civiles sometidos a acto de piratería, y el asesinato de los pasajeros y la tripulación de los mismos. Este hecho tiene una profunda carga de violencia en el imaginario colectivo, a más de violentar normas jurídicas internacionalmente aceptadas por los pueblos civilizados.

Sin embargo, existe una diferencia en cuanto al objetivo mismo de los atentados (por lo menos los tres exitosos): en el caso de Washington se trata, sin duda, de un ataque con un propósito militar, en la medida en que se desarrolló contra la sede misma de la administración de las Fuerzas Armadas, y sede del Ministerio de Defensa: el Pentágono. Sin embargo, en el caso de Nueva York se trata claramente de un objetivo civil, alcanzado de manera intencional (no se trata de un "daño colateral"), lo cual tiene profundas implicaciones adicionales sobre la ilegitimidad de atacar intencionalmente a civiles. Es por este concepto un acto más grave que el ataque a Pearl Harbour, lo cual explica los ti-

tulares de algunos diarios al día siguiente del ataque⁸.

Por todo lo anterior, es explicable que en el sentimiento gubernamental y en el de la sociedad civil de los Estados Unidos, así como en los medios de comunicación nacionales e internacionales, el 11 de septiembre sea visto no sólo como un día de luto y resolución, sino ante todo como el acontecimiento que partió la historia contemporánea de los EE.UU. en dos. Ninguno de los 280 millones de habitantes actuales de los Estados Unidos había visto jamás atacado a su país en su propio territorio continental. Las Torres Gemelas, pese a no representar ninguna innovación conceptual en la historia de la arquitectura, eran sin embargo un símbolo en la más importante ciudad del país y del mundo. Además, albergaban parte del corazón financiero de Occidente. Y los ataques fueron retransmitidos, e incluso en el caso del segundo avión, vistos en directo por la televisión de casi todo el mundo. Una y otra vez, las grandes cadenas de los Estados Unidos repitieron las dantescas imágenes, produciendo con ello la multiplicación del impacto buscado por los terroristas.

⁸ El *Washington Times*, titulaba en grandes caracteres: "Infamy", expresión sólo utilizada por otros diarios en 1898, con el hundimiento del barco estadounidense en la bahía de La Habana, que dio origen a la guerra con España; y luego, en una segunda oportunidad, el día siguiente al ataque japonés a Pearl Harbour. Por su parte, el *USA Today*, de circulación nacional, titulaba: "Act of war".

La nueva sensación de inseguridad y vulnerabilidad frente a un posible ataque terrorista, constituye sin duda un hecho nuevo en Estados Unidos. A ello añadamos el impacto psicológico de ver atacado el Pentágono mismo, símbolo por excelencia del poder imperial, a la manera de la Roma antigua. Si bien el daño producido a este inmenso edificio no es tan importante (sólo parte de un anillo externo fue afectado, y la mayor parte de la construcción no está constituida por los cinco pisos externos sino por los numerosos subterráneos), el efecto simbólico es, sin duda alguna, de enorme gravedad. "Si hasta el Pentágono fue atacado, podrían atacar cualquier parte del país", expresaba un ciudadano común en la ciudad de Washington al día siguiente⁹.

Todo lo anterior explica por qué, para la población, el gobierno y la mayor parte de los analistas en EE.UU., el 11 de septiembre marca el comienzo de una nueva era. Veremos más adelante si esta situación es igual para el resto del mundo.

El resurgimiento del nacionalismo en EE.UU.

Un aspecto muy importante a tomar en consideración entre los efectos inmediatos de los ataques de septiembre, es el resurgimiento del nacionalismo profundo en EE.UU., perceptible con facilidad en el mundo de los símbolos. En efecto, el miércoles 12 de septiembre, el día siguiente a los atentados, se habían agotado en el país las existencias de banderines nacionales, sea en tela, papel, o cualquier otra forma. A petición del público, los diarios del jueves 13 publicaron una página con la bandera de EE.UU. impresa en colores, a fin de que los compradores pudieran colocarlas en las ventanas de sus viviendas y oficinas, y en sus autos¹⁰. Algunas edificaciones de Washington ubicaron banderas en todas sus ventanas, y parte de la población portaba banderines en las calles y en sus ropas. Sin duda causó una gran emoción observar la presencia (desconocida normalmente para los extranjeros) en los actos oficiales del presidente, de la bandera en terciopelo negro con el escudo oficial de los EE.UU. blanco en su centro, al lado de

⁹ Expresado por varios ciudadanos en las calles de Washington D.C., el 12 de septiembre, día siguiente a los ataques.

¹⁰ Así hicieron, en efecto, muchos habitantes del país. Durante los días siguientes a los atentados, existieron manifestaciones y expresiones de profundo nacionalismo en medios de comunicación y en marchas y ceremonias diversas a lo largo de EE.UU.

la tradicional bandera del país¹¹. Este símbolo luctuoso por situaciones en combate, anunciaba que los Estados Unidos habían entrado en una nueva guerra.

El gobierno de Bush antes y después de los atentados

En el plano interno, tres hechos son significativos: el incremento de popularidad del presidente Bush, el mejoramiento de las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso, y las medidas económicas.

En primer lugar, cabe anotar que el presidente Bush había sido elegido por una muy estrecha mayoría electoral, que incluso era minoritaria en términos absolutos¹², luego de un proceso que en el exterior fue visto como poco claro, habida cuenta de que la mayoría se consagró finalmente con disputados votos en Florida, estado gobernado por su hermano Jeff. El caso es que parte de la opinión pública en los EE.UU. y una apre-

ciable proporción en el exterior, veían en Bush hijo a una persona no preparada aún para gobernar. La escogencia de su equipo de gobierno (en lo sustancial proveniente de las huestes republicanas que habían rodeado a su padre en la presidencia), mostraba buen juicio, y le permitió neutralizar algunas críticas iniciales. El caso es que dos hechos hacían presagiar una presidencia tormentosa: por una parte, el desplazamiento de senadores republicanos a la oposición demócrata, con lo cual se había perdido la mayoría en el Senado. Ello hacía presagiar tiempos difíciles en el Congreso, del mismo estilo de los sufridos por el presidente Clinton frente a una mayoría republicana.

Por otra parte, las encuestas publicadas la semana anterior a los atentados, mostraban a un presidente debilitado frente a la opinión pública. En efecto, la popularidad de Bush había descendido ya a cifras cercanas al 50%, mientras que el número de quienes comenzaban a desaprobar su gestión, ascendía a cifras superiores al 30%¹³. El hecho es que el manejo de la crisis por

¹¹ El presidente Bush utilizó esta bandera como imagen de fondo en todas sus alocuciones de los meses siguientes; la misma recibió especial importancia en un impresionante acto celebrado en la Catedral Nacional de Washington D.C., el viernes 15 de septiembre, con el cual se dieron oficialmente por iniciadas las acciones de guerra de EE.UU.

¹² En efecto, cabe recordar que de no ser por el particular sistema electoral de EE.UU., que prioriza la votación por delegados de los estados, el candidato demócrata hubiera derrotado al republicano Bush. En efecto, la votación absoluta total fue superior para aquél.

¹³ Informe de la cadena CNN los días 8 y 9 de septiembre.

parte del equipo presidencial, al parecer apropiado y directo, llevó al presidente a cifras inusitadas de popularidad y aprobación de su gestión, en tan sólo tres días¹⁴.

El mismo jueves 13 de septiembre, apenas dos días después de los atentados, Bush pronunció un discurso ante el Congreso en pleno. Desde el punto de vista conceptual, el texto está muy lejos del pronunciado por Franklin Delano Roosevelt en el mismo recinto, con motivo del ataque japonés a Pearl Harbour. Pero, como fenómeno mediático fue sin duda un éxito. Interrumpido 29 veces con aplausos de los congresistas, en el curso de 35 minutos, y luego felicitado efusivamente por los líderes de la bancada republicana y la demócrata, esta presentación ante el Congreso pactó la unidad nacional frente a la guerra que comenzaba¹⁵. El discurso, pronunciado en horario apropiado, se calcula que fue visto en directo o en diferido, por más de 200 millones de estadounidenses y cerca de 800 millones de personas en el mundo. Este hecho configura, pues, un proceso de unidad y legitimación

no esperadas. Para el presidente Bush ha sido, sin duda, el discurso más importante de su carrera política.

A lo anterior es necesario añadir un hecho muy significativo: en lo sustancial el gabinete Bush tiene, en temas de política exterior, una enorme capacidad para dirigir un país en tiempos de guerra (así como muchos dudaban que lo pudiera hacer con éxito en tiempos de paz). En efecto, veamos sucintamente el asunto: el vicepresidente, apoyo fundamental en esta crisis, es Dick Cheney, quien se desempeñó como secretario de Defensa en el periodo de Bush padre. El secretario de Estado, Colin Powell, fue el comandante del Estado Mayor Conjunto en la época de la guerra del Golfo; el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, se desempeñó también en esa época como subsecretario de Defensa. La asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, ejerció funciones de análisis y gestión en el Consejo de Seguridad Nacional, también en el periodo de Bush padre. El secretario adjunto (viceministro) de Defensa, así como el de Estado, también ejercieron en esa

¹⁴ De acuerdo con las cadenas *CNN* y *Fox* el 14 y 15 de septiembre, y los medios escritos de las mismas fechas, la popularidad del presidente Bush había ascendido hasta el orden del 90%, con un margen de 83% de aprobación de la gestión presidencial de la crisis. Se trataba, por supuesto, de rodear al jefe de Estado, y de obtener consensos bipartidistas, más que de popularidad personal.

¹⁵ Los presidentes, tanto de la mayoría demócrata como de la minoría republicana en el Congreso, efectuaron, en conjunto con la casi totalidad de los congresistas, demostraciones evidentes de aprobación y apoyo. Las mismas fueron puestas en evidencia expresamente por los medios de comunicación.

época muy importantes funciones. Para sólo citar a los más representativos, el gabinete del presidente Bush ya conoce con precisión el arte de gobernar y de dirigir crisis internacionales. En esas condiciones, y dada la actitud de liderazgo asumida por el ejecutivo, a más de los consensos nacionales, la situación implica cambios muy importantes frente a la frialdad y desconfianza de comienzos del periodo.

El asunto más interesante desde el punto de vista analítico, lo constituye la serie de medidas que el Ejecutivo y el Congreso han expedido después de los atentados. Como es sabido, la economía de los EE.UU. tuvo un periodo ininterrumpido de alto crecimiento desde mediados del periodo de Bush padre, hasta el último año del segundo periodo Clinton (es decir, tres periodos presidenciales). El hecho es que desde 1999 se comenzó a hablar de una posible sobreestimación de los valores y las acciones de las empresas de

tecnología de punta, en especial las relativas a la industria de la información y la computación. En efecto, el índice correspondiente (el Nasdaq), comenzó a tener dificultades crecientes y para 2000 llevó a amagos de crisis¹⁶, al punto que la Reserva Federal había hecho descender en dos ocasiones las tasas de interés; buscando con ello una reactivación de la economía. También se presentaron descensos en el crecimiento del índice Dow Jones, que mide la cotización en bolsa de las industrias tradicionales¹⁷.

Así, desde el mismo año 2000, algunas de las grandes empresas de los EE.UU., en especial las industrias automotriz y metalmecánica no vinculadas a la industria bélica, habían efectuado "ajustes" en su planta de personal y en sus inversiones. También lo habían hecho las del cine y los alimentos. Y comenzaba a perfilarse un programa de ajuste importante en las de transporte aéreo.

¹⁶ Un hecho importante es que las acciones de alta tecnología (el Nasdaq) las tenían en principio las grandes compañías industriales y financieras, y algunos pocos inversionistas privados. Hoy día, la tendencia parece invertirse, y las compañías de tecnología de punta parecen haber adquirido grandes inversiones en las compañías tradicionales. Por ello, una baja del índice Nasdaq traería consigo serios problemas en los índices Dow Jones.

¹⁷ El presidente Clinton efectuó varios llamados al Sr. Greenspan, presidente de la Reserva Federal, a fin de que se produjeran bajas en las tasas de interés, desde comienzos del año 2000. Un alza hubiera producido un flujo de inversiones hacia EE.UU., pero hubiera encarecido el crédito y en especial los consumos. Según las proyecciones, tanto de la Reserva Federal como de la Bolsa de Nueva York (New York Stock Exchange-NYSE), y de algunos medios de comunicación, tales como el *Time Magazine*, el flujo de inversiones sería menor al efecto negativo, y se daría sólo en el mediano plazo. En esas condiciones, lo apropiado para reactivar la inversión era un descenso de las tasas de interés. El mecanismo se ha continuado utilizando, al punto que EE.UU. tiene hoy tasas inferiores a muchos países europeos, y sólo dos puntos superiores a la excepcionalmente baja del Japón.

Con los atentados del 11 de septiembre el proceso adquirió una velocidad diferente: se precipitó el ajuste en el sector aeronáutico, en el cual cerca de 80.000 personas perdieron sus trabajos en menos de un mes. Se produjo un ajuste (que podría ser temporal) en hotelería, restauración y en general en la industria turística, que puede haber dejado otros 50.000 empleos directos perdidos. Era fácil prever una crisis de la industria aseguradora, con el consiguiente efecto sobre el resto de la economía, habida cuenta de que las aseguradoras constituyen, con los bancos, la dupla por excelencia del sector financiero. Además, el aspecto psicológico podría hacer disparar una crisis, salvo que se otorgara un tratamiento de choque a la economía.

Ese tratamiento no podía ser otro que: bajas aun mayores en las tasas de interés, para lanzar dinero al mercado que permita acelerar el consumo; subsidios a las compañías aéreas para paliar sus pérdidas y de paso evitar las demandas al Estado Federal por no otorgar garantías plenas al transporte aéreo; libertad a las compañías de seguros para elevar sus primas; subsidios diversos a la población desempleada o perjudicada con los atentados; grandes compras del Estado en especial a la industria bélica, con lo cual se puede producir una reactivación económica por la vía

del complejo industrial-militar. En definitiva, vemos al gobierno de Bush hijo desarrollando medidas económicas típicamente nekeynesianas, cuando lo anunciado y esperable era que se diera un gobierno típicamente neoliberal. Algunas de esas medidas hubieran sido desarrolladas sin duda por el gobierno de Gore, en caso de haber resultado elegido. Quizás es el precio que ha sido necesario pagar por los consensos internos; quizás, la única vía posible para atender una emergencia nacional de tan inmensas proporciones. La población de los EE.UU. no hubiera aceptado un comportamiento diferente.

Impacto en las relaciones transatlánticas

Veamos ahora el efecto inmediato de estos hechos en las relaciones entre los EE.UU. y sus socios europeos.

Ante todo, examinemos las relaciones con el Reino Unido. Es sabido que existe una "relación especial" entre estos dos países, lo cual implica varios hechos: colaboración militar y tecnológica en servicios aéreos, marítimos y de comunicaciones; redes globales de monitoreo satelital y electrónico, tales como el Programa Eche-

lon¹⁸, manejadas por los dos países, pero a fin de cuentas administrado por la NSA¹⁹ para disgusto de algunos representantes de otros países europeos, incluyendo a algunos eurodiputados. Existen también flujos de información permanente entre las autoridades de los dos países, incluyendo la inteligencia tradicional. EE.UU. ha utilizado aeródromos británicos para sus operaciones en el norte de Europa y algunas en el Mediterráneo, comprendiendo bombardeos a Libia y presencia armada en Somalia y Kosovo. La base estratégica de las islas Diego García en el océano Índico, que pertenece al Reino Unido, es utilizada con frecuencia por EE.UU.; desde allí se produjeron importantes bombardeos a Irak (conjuntamente con la base de Incirlik en Turquía), y se han ejecutado los de los B-52 a Afganistán. Además, los dos países han estado patrullando conjuntamente las dos zonas de exclusión aérea en Irak, y efectuado bombardeos puntuales a bases de radares y otros sitios, durante toda la década de los noventa en el mismo país. No hay que olvidar que el triunfo británico en las islas Malvinas fue posible en buena medida por el apoyo satelital de EE.UU., así como por el préstamo de lanchas de desembarco

que los británicos no poseían. En resumen, el Reino Unido es, sin duda, el segundo país OTAN y el socio por excelencia de los Estados Unidos en los temas estratégicos. En esas condiciones, era de esperarse una importante colaboración británica en la lucha antiterrorista emprendida por EE.UU. luego del 11 de septiembre.

Añadamos a lo anterior la presencia del primer ministro británico en el recinto plenario del Congreso de los EE.UU. en el momento del célebre discurso de Bush, arriba mencionado. Y el hecho de que el Reino Unido es muy sensible y receptivo al tema del terrorismo, habida cuenta de las actividades del IRA en contra de las autoridades británicas y de la corona.

En cuanto a los países de la OTAN, es importante saber que se calcula en más de 50 el número de muertos de nacionalidad inglesa, así como de la francesa y la italiana, en los hechos del 11 de septiembre en Nueva York. También murieron ciudadanos(as) de otras nacionalidades europeas. En esa medida, el ataque contra las Torres Gemelas se ha constituido también en el acto terrorista más importante de la historia de esos países.

¹⁸ Una buena relación del estado de los debates acerca del programa Echelon, en especial en el marco del Parlamento Europeo, puede encontrarse en el mensual *Le Monde Diplomatique*, en varias entregas durante los años 1999 a 2001.

¹⁹ "National Security Agency", a cuyo cargo se encuentra el monitoreo satelital y electrónico de los EE.UU.

Sea por la circunstancia anterior, por la presión dentro de la OTAN, o por solidaridad, el hecho es que los países miembros de la OTAN citaron en su resolución sobre los hechos²⁰, por primera vez, el artículo 5º de la Carta de la Organización, que establece que cualquier ataque contra uno de ellos, proveniente del exterior y que se produzca al norte del Trópico de Cáncer, será considerado como un ataque contra todos los involucrados²¹. Esta referencia expresa, es un hecho sin precedentes en la historia de la Organización, si bien algunos países como Alemania, Benelux (Holanda, Bélgica y Luxemburgo), Italia y Grecia, no participaron en las operaciones militares en Afganistán y tampoco es seguro que participen en las que prosigan en otros sitios, luego de la derrota de los talibanes.

En cuanto a Francia, es conveniente recordar que su no participación activa en el conflicto de Irak, la excluyó del proceso de reconstrucción, en perjuicio de sus empresarios. Quizás ello haya contado al momento de comprometerse con algún tipo de participación indirecta en Afganistán. Por otra parte, son sin duda sinceras las expresiones de solidaridad manifesta-

das por el presidente francés. Este país tiene, además, una historia compartida con la idea de la democracia y las libertades en EE.UU. Suyo fue el obsequio de la Estatua de la Libertad, símbolo por excelencia de la libertad para los inmigrantes extranjeros que arribaban a Nueva York. Suya fue la participación extranjera (las tropas de Lafayette) en el proceso de independencia de EE.UU. Además, la presencia activa de EE.UU. en suelo francés, durante la primera y la segunda grandes guerras, fue decisiva para Francia. La expresión: "Lafayette, aquí estamos", pronunciada por los comandantes de fuerzas de EE.UU. en ambas guerras al momento de comenzar su presencia en Europa continental, es la mejor expresión de esa relación de empatía, que se ubica en el terreno de lo simbólico, aunque no tiene las ataduras de la "relación especial" con el Reino Unido. Ésta es significativa si observamos que frente a la entrada de la Casa Blanca en Pennsylvania Avenue, sólo existen dos estatuas, dedicadas precisamente a Lafayette y uno de sus colegas franceses, que con sus tropas contribuyeron decisivamente a la independencia de los EE.UU. En este sentido, la solidaridad planteada por el

²⁰ Resolución adoptada por el Consejo de la OTAN en su reunión extraordinaria del 12 de septiembre.

²¹ Carta de la OTAN. Puede consultarse en la página web de la Organización: www.nato.org

presidente francés tiene una lógica explicación. No olvidemos que fue el primer jefe de Estado en haber sido recibido por el presidente Bush luego de los eventos del 11 de septiembre.

Un aspecto de enorme importancia es la significación del test del 11 de septiembre y la lucha antiterrorista, en el sistema de Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea. En efecto, sabido es que tradicionalmente el sistema se basaba en la pertenencia de la mayor parte de los países a la OTAN, y en la existencia paralela de la unión defensiva, construida bajo el paraguas de la llamada Unión de Europa Occidental (UEO). Mediante este mecanismo, Francia, que es miembro de la OTAN pero que no participa en su mando militar, estaría obligada a la defensa europea. Pero no así a la de, por ejemplo, Turquía, Canadá o Estados Unidos, todos miembros no europeos de la OTAN.

En el sistema actual, Europa comienza a delinear una política de defensa que en teoría sería autónoma, pero que aún se encuentra en sus primeras fa-

ses²². Por otro lado, la estrecha asociación entre EE.UU. y su socio preferencial, el Reino Unido, hace que las decisiones más importantes en esta materia y en relación con la respuesta a los atentados, se haya tomado entre los dos socios, en el seno de la OTAN, y no entre los socios europeos. La respuesta inglesa ha sido un test que ha demostrado que un sistema de defensa europeo se encuentra aún en un estado muy embrionario.

Sin embargo, existen todavía algunas reservas en Europa continental respecto a los Estados Unidos, y posiblemente esas reservas no se van a levantar en el futuro próximo. Los europeos consideran que el comienzo de la administración Bush estuvo caracterizado por una especie de "arrogancia imperial"²³. En especial, causaron resquemor varios hechos: en primer lugar, la decisión inicial (previa a sep. 11) de lanzar una iniciativa autónoma de los EE.UU., el sistema de defensa antimisiles. Luego, el endurecimiento de la política comercial frente a la Unión Europea; posteriormente, la negativa de EE.UU. a firmar el

²² Al respecto, puede consultarse el interesante artículo de la internacionalista Stéphanie Lavaux, "La nueva política común de seguridad y defensa: el último reto de la integración europea?", en esta misma entrega de la revista. El tema fue objeto de discusión entre la autora y el autor del presente artículo, en una mesa redonda efectuada en la Academia Diplomática de San Carlos, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en el mes de octubre de 2001.

²³ Expresión recogida en varias ocasiones durante el primer semestre de 2001, en medios tan diversos como *The Economist* (Reino Unido), *Le Monde* (Francia), y *El País* (España), para sólo citar los más importantes. La particular irritación europea tuvo su punto culminante en la negativa de Bush en relación con el Protocolo de Kioto, que regula las emisiones contaminantes.

Protocolo de Kioto, que fue vista en Europa como un rechazo a las normas de convivencia civilizada entre las naciones. Subsisten además los resquemores del programa Echelon, no por la naturaleza del mismo, pues a fin de cuentas es un programa OTAN, sino por acusaciones de empresas de Francia y Alemania en el sentido de que la información obtenida por la vía del programa, podría estar siendo utilizada para favorecer empresas de los Estados Unidos en detrimento de sus competidoras europeas²⁴. El debate prosigue en el Parlamento Europeo, en efecto. Además Europa, que se construye sobre el eje franco-alemán, ve con cierta aprehensión la relación especial entre EE.UU. y el Reino Unido.

Un punto aparte merece el tratamiento de las *relaciones con Rusia* y su área de influencia en Asia Central. Durante los primeros meses del periodo Bush hijo, la situación de tensión fue creciendo en las relaciones entre los dos países. Por una parte, Vladimir Putin emprendió una serie de giras de trabajo por China, Japón, India y países europeos, intentando obtener la diversificación de sus relaciones exteriores, y una mayor autonomía frente a las nuevas políticas de los EE.UU. Por la otra, Bush lan-

zó oficialmente la reanudación de la "Iniciativa de defensa estratégica", mejor conocida como el programa de escudo antimisiles. Dicho programa implicaba dejar de lado los compromisos políticos asumidos por los tratados de control de armamentos que establecían limitaciones tanto al número de cabezas nucleares como a los dispositivos "defensivos" de cada una de las dos partes involucradas. Ello sobre la base de que quien posee un arma defensiva muy eficaz, puede tener la tentación del uso de la fuerza, a sabiendas de que las armas del adversario poco daño pueden ocasionarle. Esa es la razón que explica la altísima sensibilidad rusa frente al tema.

Igualmente, el gobierno Bush, así como el de su antecesor, Clinton, ejercían gran presión frente al tema de Chechenia. En el gobierno Clinton, este punto había perdido protagonismo por dos razones: había permitido el ascenso al poder de Putin, con la ganancia en estabilidad para Rusia, asunto de gran importancia. Además, le daba un "destino glorioso" al ejército ruso, frente a la humillación sufrida, por las derrotas en Afganistán, y por la expansión de la OTAN. Y, el silencio de EE.UU. frente al tema, así como la inclusión de Rusia en el G-7, eran el pago del silen-

²⁴ El asunto ha sido materia de debate en el Parlamento Europeo, desde 1999, tanto en sesiones de Comisiones en Bruselas como en plenarias en Estrasburgo.

cio ruso frente a la expansión de la OTAN hacia Polonia, Hungría y la República Checa. Pero el tema se estaba reactivando en el periodo Bush. Además, también se comenzaba a mencionar de nuevo el asunto de la expansión futura de la OTAN, hacia el resto de Europa Centro-Oriental²⁵.

Cuando examinamos el impacto del 11 de septiembre sobre la relación bilateral EE.UU.-Rusia, nos encontramos con que existen diferencias importantes, producto del hecho de que EE.UU. necesita el apoyo o cuando menos la neutralidad rusa en la materia, además de las existentes simpatías rusas por cualquier lucha antitalibán. No hay que olvidar que el equivalente al desangre de Vietnam para EE.UU., fue la lucha en Afganistán para los rusos, con el agravante de que estaban combatiendo en un país fronterizo, lo cual debería haberles otorgado ventajas evidentes.

Pues bien, la situación después del 11 de septiembre es muy interesante: Rusia ha apoyado la intervención de EE.UU., a condición de que sea puntual y corta (no tiene interés en una prolon-

gada presencia norteamericana en un país fronterizo con Rusia); ha facilitado bases aéreas en Uzbekistán y Tadjikistán, para actividades de logística y movimiento de tropas especiales de EE.UU. hacia Afganistán; ha silenciado sus críticas a la OTAN, y contribuido a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones en la materia. Seguramente debe haber existido un buen flujo de información, habida cuenta de la tradicional presencia rusa en la zona (a la par de los servicios ingleses). Por su parte, el gobierno de EE.UU. ha contribuido con la suspensión provisional del tema de la expansión de la OTAN, y suspendió también por algunos meses las pruebas conducentes a la expansión del escudo antimisiles. Ha sostenido, además, que en Chechenia existen bandas terroristas de fundamentalistas islámicos, con lo cual deja mano libre a Rusia en esta materia.

Examinado con detalle, quizás el mayor ganador de todo este proceso, hasta el momento, es sin duda el gobierno de Putin. Además, su legitimación internacional, en especial en Euro-

²⁵ El tema de la expansión de la OTAN constituye una de las tareas fundamentales de la Organización, desde la disolución del Pacto de Varsovia. En un principio adhirieron Polonia, Hungría y República Checa, y se esperaba que lo hagan en el futuro otros países del área, en especial aquellos que aspiran a ingresar a la Unión Europea. La adhesión de los tres países mencionados implicó un gran esfuerzo por parte de sus poco ricas economías, con el objeto de transformar completamente sus fuerzas armadas y sus estándares en equipos y municiones, para hacerlas así corresponder a los estándares OTAN. Esto originó en su momento no pocas críticas en algunos sectores socialistas y socialdemócratas en Europa.

pa, ha ido a la par con su apoyo a EE.UU.

Las relaciones de EE.UU. con China²⁶

Existen aquí también algunas importantes variaciones después del 11 de septiembre. Con anterioridad a dicha fecha, se podían observar tres situaciones particulares de tensión en las relaciones chino-estadounidenses: la primera está constituida por el delicado tema de Taiwán, cuyo gobierno cuenta con el apoyo de EE.UU., pese a los cambios posteriores a la "normalización" de las relaciones con Pekín, a partir del gobierno Nixon. En segundo lugar, se encuentra el apoyo informal otorgado por el gobierno de los EE.UU. y algunas agrupaciones ciudadanas del mismo país, al independentismo tibetano en cabeza de su líder nacionalista, el Dalai Lama, cabeza del movimiento teocrático independentista²⁷. Y el tercer factor tiene que ver con el

tema de los derechos humanos en China, el cual también se encontraba obstaculizando las negociaciones finales para su ingreso a la OMC. En este caso, el gobierno de los EE.UU. tendía a establecer una vinculación entre los temas de derechos humanos y comercio, mientras que el gobierno chino se ha negado persistentemente a dicho proceso.

Un acontecimiento ocurrido en el primer semestre del año 2001 entorpeció las relaciones entre los dos países, y hubiera sido más grave, de no ser porque al final primó la serenidad y la política de largo alcance. El asunto consistió en el choque entre un avión caza chino y un avión-espía de los EE.UU. que volaba en mar internacional, frente a la costa de China. Todas las informaciones públicas sobre el asunto permiten concluir que, en efecto, el avión efectuaba un monitoreo electrónico sobre instalaciones y comunicaciones de la costa china, pero que se encontraba en mar internacional. Luego de la colisión, el avión estadounidense se vio obli-

²⁶ Existe en los últimos meses una abundante literatura en revistas académicas internacionales sobre las relaciones EE.UU.-China y sobre las perspectivas de la gran nación asiática en el contexto mundial. Pueden consultarse con provecho los siguientes artículos:

Yong Deng, "Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy", en *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 3, otoño de 2001, pp. 343-363.

Nicolas Berry, "China is not an imperialist power", en *Strategic Review*, Vol. XXIX, No. 1, invierno de 2001, pp. 4 y ss.

Li Bin, "The effects of National Missile Defense on Chinese Strategy", en *Jane's Intelligence Review*, marzo de 2001, pp. 4 y ss.

²⁷ En efecto, el Dalai Lama, más que un líder espiritual es un líder nacionalista, con una visión teocrática del Tíbet.

gado a aterrizar en un aeropuerto militar de la isla de Hainan, en el sureste chino. La tripulación solo fue regresada una semana después, y el avión, imposibilitado de volar por sí mismo, hubo de ser repatriado un mes más tarde, desmantelado y por barco, luego de que naturalmente fuera examinado minuciosamente en sus dispositivos electrónicos por las autoridades chinas; es de suponerse que el *software* contiene un dispositivo de autodestrucción que alcanzó a ser activado por la tripulación.

Como consecuencia del hecho anterior, el gobierno Bush decidió vender cuatro fragatas misilísticas a Taiwán, y quizás intentar retardar las negociaciones del ingreso de China a la OMC. La adhesión se produjo finalmente en noviembre, dado que la presencia china en la organización, es esencial para abrir sus mercados y para regular factores de competencia y de propiedad intelectual.

Pero surgieron aquí dos hechos muy significativos: el primero es que existen asociaciones estrechas entre China y Pakistán, y este último país iba a jugar un papel crucial en las operaciones contra los talibanes, en la medida en que dos tercios de los límites de Afganistán son con Pakistán, y además en que EE.UU. requeriría bases y rutas aéreas para poder desarrollar sus actividades. Nece-

sitaría también un cierre de la frontera entre Afganistán y Pakistán, y en general el apoyo político de este último país. Por otra parte, China pertenece al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro de pleno derecho, y su voto, o por lo menos su abstención, se precisaría para eventuales resoluciones. China es también territorio limítrofe con Afganistán, en territorio que podía ser útil para aprovisionar a la Alianza del Norte. Además, no puede haber soluciones de largo plazo en Asia Central sin contar con el poderío chino en la región. Finalmente, si se producía un golpe de Estado contra el presidente Musharraf, de Pakistán, por parte de los aliados de los talibanes en ese país, era de esperarse una inmediata intervención militar de India, así como una puntual de EE.UU. (y quizás Israel) para controlar el arsenal nuclear de ese país. Una movilización de la India fuera de sus fronteras produciría una respuesta inmediata de China, salvo que esa nación estuviera previamente incluida en el "paquete" geopolítico de la solución al problema Talibán.

En esas condiciones, la relación posterior al 11 de septiembre entre EE.UU. y China se caracteriza por:

—La suspensión (provisional, seguramente) de ejercicios militares chinos frente a la costa de Taiwán.

—La disminución de los vuelos de reconocimiento de EE.UU. frente a las costas de China.

—La suspensión provisional de la venta de las cuatro fragatas misilísticas a Taiwán.

—El no apoyo público del gobierno de EE.UU. a la causa nacionalista del Dalai Lama.

—El apoyo chino a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, en relación con Afganistán.

—La puesta a punto final de los acuerdos, y el ingreso mismo de China a la OMC.

Por este concepto también, los eventos del 11 de septiembre han llevado a una distensión en el centro del sistema, pese a su tensionamiento en el eje Norte-Sur, en Medio Oriente y Asia Central.

El impacto en el Medio Oriente

Cuando hablamos del Medio Oriente, nos referimos a los países comprendidos en las regiones de Asia Occidental y África del Norte. En este aspecto, es conveniente anotar ante todo que los fundamentalismos islámicos no son recientes, pues desde la Hégira de Mahoma (año 632) hasta nuestros días, tales movimientos se han sucedido en todo el

mundo musulmán, en diversos periodos de la historia: desde sectas como los hassasins (que dieron origen a la palabra "asesinos"), hasta los Hermanos Musulmanes egipcios, el Hezbollah y el Jihad islámico, pasando por los almorávides, los almohades, los fundamentalismos del Sudán, el wahabismo saudí, algunas expresiones del fundamentalismo shiíta, el GIA y el FIS argelinos, para sólo citar a los más importantes. Ello quiere decir que el fundamentalismo, que está lejos de ser la corriente más importante del Islam, ha existido en épocas muy diversas.

Un aspecto distintivo es que los fundamentalistas actuales, en especial las corrientes como el "Hezbollah", el "Jihad islámico" egipcio, o el descentralizado "Al Qaeda" de Ben Laden, mencionan sin cesar el tema de las reivindicaciones palestinas y tienen serias objeciones frente a Israel, o por lo menos frente al comportamiento de sus gobiernos derechistas. Que el tema sea mencionado de manera insistente por fundamentalistas muy diversos, prueba que existe allí un problema que de alguna manera debe ser solucionado. Quizás la solución más justa sería continuar con el espíritu y el texto de la Resolución de 1947 que aprobó la partición de la Palestina Británica en dos: una parte para un hogar nacional judío, y otra para los palestinos. En

ese sentido, una paz sostenible en la región, debería garantizar la existencia de las dos entidades: Israel tiene derecho a su existencia y dentro de fronteras seguras. Los palestinos, por su parte, tienen derecho a su Estado, en Cisjordania y Gaza.

Curiosamente, la solución al problema palestino-israelí, es condición necesaria, y quizás esencial, de la paz en la región (y de la paz mundial), pero no es condición suficiente, en la medida en que muchos de los fundamentalismos regionales, una vez solucionado el problema, tienen en su agenda otros asuntos que incluyen el derrocamiento de los gobiernos de sus respectivos países, la extensión de la Jihad islámica (la guerra Santa) a otros lugares, y quizás una lucha antiimperial de más larga duración y pretensiones mayores.

Los acontecimientos del 11 de septiembre podrían hacer presagiar dos posibles alternativas en el caso israelí-palestino, y las dos opciones son perfectamente posibles:

La necesidad de alianzas para atacar el problema Talibán, o para operaciones futuras, quizás en Irak o en el "cuerno" de África o en Sudán, requieren la voluntad, o por lo menos la pasividad de muchos miembros de la Liga Árabe y eventualmente de la Conferencia Islámica. En esas condiciones, podría espe-

rarse que el gobierno de EE.UU. se sintiera tentado a presionar al gobierno de Israel (siguiendo la tradición de Bill Clinton), a fin de que se llegue a un acuerdo en la región.

Esa presión podría no ser deseada por el gobierno de EE.UU., o no ser posible (por presiones internas, o incremento del terrorismo en contra de Israel), y en ese caso, podría darse la alternativa contraria: un incremento de las acciones de fuerza israelíes en contra de las reivindicaciones palestinas, e incluso un retroceso a la situación de 1973, con lo cual se habría perdido todo el camino recorrido desde las conversaciones de Madrid y de Oslo, más los esfuerzos en el seno de las Naciones Unidas. El movimiento palestino perdería buena parte de lo avanzado, pero a largo plazo Israel vería un crecimiento del fundamentalismo en su contra, en grupos cada vez más agresivos y difíciles de controlar en su propio territorio. Los palestinos podrían perder la posibilidad de su Estado, pero los israelíes verían naufragar buena parte de su legitimidad internacional.

Por lo que hace a los países del Golfo, no hay que olvidar que los actos terroristas del 11 de septiembre fueron cometidos por ciudadanos de los mismos, que luchan contra sus propios gobiernos. Estos grupos no parecen tener gran acogida interna, al punto que han optado por un

acto espectacular a nivel global. No han logrado, pese a ello, cambiar la estructura de los gobiernos en sus propios países, pero cabría preguntarse si esta situación es sostenible en el largo plazo.

Arabia Saudita, por su parte, no ha participado en las operaciones contra los talibanes, que dicho sea de paso, van aparentemente dirigidas contra uno de sus ex ciudadanos, Ben Laden. Quizás en la actitud oficial saudí hayan pesado simpatías internas del régimen wahabita o de algunos de sus ciudadanos con parte de los postulados de Ben Laden y la misma Jihad islámica. Pero, por otra parte, Arabia Saudita ha prestado su concurso para mantener un alto flujo petrolero en los mercados mundiales, con lo cual los precios del crudo han descendido ligeramente después del 11 de septiembre. Ello ha impedido una crisis mundial, y de paso ha apuntalado las posibilidades de la recuperación económica de los EE.UU., e indirectamente del Japón.

Sin duda alguna, esos acontecimientos y sus secuelas, han fortalecido al Consejo de Cooperación del Golfo, cuya actividad frente a la guerra Irán-Irak y luego en la intervención de 34 países contra Irak, con ocasión de la guerra del Golfo, fue muy importante.

Por otra parte, los eventos de septiembre no parece que pudieran traer cambios en el estatus de Turquía dentro de la OTAN de Turquía, ni en la estructura de regímenes como los de Egipto o Libia. La situación de Irak permanece imprevisible, y podría existir la tentación de intervenir. A fin de cuentas, el equipo que hoy gobierna a EE.UU. es el que rodeó al presidente Bush padre, en la guerra del Golfo; la tentación de concluir una obra iniciada hace una década, puede ser muy marcada en este momento, sea que exista o no conexión entre Irak y Ben Laden.

En cuanto a Irán, la situación es aún más imprevisible, y dependerá en gran medida de si se prosigue con la gradual liberalización iniciada desde el ascenso al poder del presidente Jatami. Cabe recordar que cada vez son más persistentes las versiones acerca de que los llamados "halcones" en EE.UU., verían con buenos ojos un procedimiento de monitoreo forzado sobre los proyectos nucleares en Irán.

El impacto en América Latina

Los posibles efectos del 11 de septiembre en América Latina, son de dos clases: económicos y políticos. En cuanto a los pri-

meros, sólo cabe decir que la relación estructural de las economías latinoamericanas frente a los Estados Unidos, es mayor conforme se avanza hacia el norte del continente. En efecto, el peso de EE.UU. en el comercio y las inversiones en el cono Sur, oscila entre un 25% y 35%. Para los países andinos, el monto puede elevarse desde el 35% hasta el 55%, como en el caso colombiano. En América Central encontramos cifras que van desde 45% a 70%; y México, depende aproximadamente en un 80% del comercio exterior hacia y desde EE.UU., que es a su vez la principal fuente de inversiones en ese país.

En tales condiciones, entre las economías más directamente vulnerables a un decrecimiento de los EE.UU., se encuentran México y Colombia, pasando por las de América Central. Un crecimiento menor al 2% en los 12 meses anteriores a los atentados, ya había llevado a una ligera desaceleración de la economía mexicana, así como de los países de Centroamérica. Este proceso coincidió con la recesión colombiana de 1997-2000. Con posterioridad a los hechos del 11 de septiembre, los cálculos más razonables hablan de un crecimiento de la economía de EE.UU., de aproximadamente un 0.5% durante el último trimestre de 2001, y de un 1.5% al 2.0% para el primer trimestre de 2002. Quizás pueda producirse la reac-

tivación económica para el segundo trimestre, si algo extraordinario no ocurre.

Las implicaciones de un decrecimiento para las economías latinoamericanas situadas al norte del Ecuador, son evidentes. La disminución en la capacidad de compra de los ciudadanos de los EE.UU., pese a las bajas tasas de interés fijadas por la Reserva Federal, implican automáticamente un proceso de sustitución de productos importados por otros de menor calidad, o una baja en el consumo de muchos productos que América Latina exporta. Productos tales como café, cueros, textiles, banano, frutas tropicales, podrían ver descender su precio y sus montos de ventas en los próximos meses, como consecuencia de una contracción de la demanda. El impacto sobre el sector exportador latinoamericano podría ser sensible por un tiempo. Estos mercados no pueden ser sustituidos en el corto plazo por los mercados europeos, pues la Unión Europea se encuentra a la expectativa económica y en su proceso de transición al euro; tampoco por los asiáticos, que no registraron expansión para el periodo 2001, pues la recuperación de la crisis de 1997 se encuentra aún incompleta. En cuanto a los mercados de Sudamérica, Brasil se encuentra a la expectativa de los efectos de la crisis argentina en sus vecinos del Mercosur. Sobra decir que

dicha crisis es anterior al 11 de septiembre, y que no existe relación entre los dos procesos. Pero la reducción en las economías importadoras del mundo desarrollado, ha afectado sin duda al sector exportador argentino, agravando la situación.

Al efecto anterior, sería necesario añadir la reducción de las remesas financieras de EE.UU. hacia América Latina, como consecuencia de la pérdida de empleo en EE.UU., en especial en sectores de servicios primarios, y en las actividades de turismo. Decenas de miles de latinoamericanos que trabajan allí (legal o ilegalmente) han perdido sus empleos, y otros muchos han visto reducido su tiempo semanal de trabajo, y por ende sus ingresos.

El impacto económico es, pues, triple: disminución en la importación de productos de los países latinoamericanos, disminución de las remesas financieras, y menos capital disponible para inversiones. No hay que olvidar que si la economía de EE.UU. es próspera, puede existir algún crecimiento en los países de América Latina. Y si dicha economía hace crisis, el impacto sobre las economías latinoamericanas puede ser demoledor. Estamos lejos de las ingenuas ideas de los años 70, cuando algunos pensaban que si a los EE.UU. les iba mal, a los

latinoamericanos nos podría ir bien.

Un tema diferente, es el del impacto político de los acontecimientos de septiembre, en especial en las relaciones interamericanas. Ante todo, como era de esperarse, el Consejo Permanente de la OEA²⁸ condenó los atentados terroristas de septiembre. La Organización convocó a reunión extraordinaria de cancilleres, la cual se efectuó doce días después. En dicha sesión, si bien no se convocó oficialmente al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), se citó, empero, el texto y el espíritu del artículo 3o. del mismo, que establece que un ataque extraamericano contra un país miembro, es considerado como un ataque contra todos los demás, y que ello implica la necesaria colaboración de todos los firmantes. Éste era el espaldarazo político que la diplomacia de EE.UU. requería.

Si el TIAR no se convocó, ello se debió sin duda a un hecho particular que había sucedido el 10 de septiembre en el curso de la Asamblea de la OEA en Lima. Con motivo de dicha reunión, el presidente mexicano había criticado duramente la existencia misma del TIAR, por considerarlo anacrónico y fruto de la época de la guerra Fría. La canciller chilena se expresó en los

²⁸ Ver Resolución 796, del Consejo Permanente de la Organización (sept. 19).

mismos términos. Las agencias de prensa recogieron tales declaraciones, y las enviaron a sus abonados el mismo día. El martes 11, en su edición de la mañana, la mayor parte de los diarios de América Latina publicaban las declaraciones. Sólo algunas horas después de la difusión de las mismas, los eventos de Nueva York y Washington sacudieron al mundo y por ende a la reunión de Lima. Como consecuencia directa de los hechos, la Carta Democrática, proyecto que había encontrado dificultades para abrirse paso, fue aprobada en menos de una hora, sin debate. El secretario de Estado Powell, una vez producida esta aprobación, emprendió su regreso de urgencia a Washington.

Con el antecedente de las declaraciones de los gobiernos de México y Chile, el 10 de septiembre, era poco probable que existiera el clima necesario para convocar oficialmente al TIAR, solo algunos días después. Es por esa razón que dicha convocatoria no se efectuó. La fórmula de transacción fue sin duda la aprobada por los cancilleres, al citar en su Resolución, el texto del artículo 3º del TIAR.

Un impacto indirecto previsible, hace relación a los tiempos previstos para el cierre de las negociaciones del ALCA. Cabe recordar que la Tercera Cumbre de las Américas, llevada a

cabo en Québec, reiteró que para el año 2005 debía estar negociado el acuerdo continental. Su vigencia depende de la ratificación del mismo en todos los Congresos del continente (salvo Cuba, que no está incluida en la negociación), y de los plazos fijados en el acuerdo mismo. Ahora bien, es sabido que el gobierno Bush, siguiendo los últimos pasos de la administración Clinton, hubiera querido acelerar el proceso; mientras que el gobierno de Brasil preferiría retrasarlo algunos años, dando lugar a que se consolide previamente un posible acuerdo de libre comercio de América del Sur.

El hecho es que un posible acuerdo entre la Comunidad Andina y Mercosur, se encuentra paralizado en su negociación, por un tema de fondo: los países andinos exigen el reconocimiento de las asimetrías existentes entre las economías del norte y sur de Suramérica, mientras Brasil se niega a conceder este tratamiento preferencial. Los países andinos, que tendrían, en un eventual tratado ALCA, un reconocimiento a dichas asimetrías económicas, preferirían aparentemente, en caso de Brasil persistir en su posición, esperar a las negociaciones ALCA. Venezuela tiene en este punto una posición muy particular, dada su vocación geoestratégica hacia el Brasil.

Sin embargo, con independencia de los posibles acuerdos o desacuerdos en Suramérica, el proceso técnico conducente al ALCA ha proseguido sin cambios, pues el impulso político otorgado por la cumbre de Québec, es suficiente para ello. Naturalmente, dicho impulso debe pasar por la prueba de los indicadores de crecimiento y por el tono político en los EE.UU. En efecto, un asunto es propiciar acuerdos de libre comercio en condiciones de prosperidad, y otro muy diferente en período de economía de guerra y restricciones económicas, con la consiguiente tendencia al proteccionismo. En este tema caben, pues, dos posibilidades:

O la economía de EE.UU. se reactiva a partir del segundo trimestre de 2002, y la crisis argentina no arrastra en su vórtice al Mercosur, caso en el cual el *timing* previsto para 2005 podría seguir adelante.

O bien, la economía de EE.UU. no crece más del 1.0% en el primer trimestre de 2002, y no se reactiva claramente en el segundo trimestre, caso en el cual el proceso podría retrasarse algunos años. Esta fórmula estaría más cerca de la posición brasileña, pero nada garantiza que en el interregno pueda darse un acuerdo suramericano, dada la crisis de uno de los socios del Mercosur, y los imponderables políticos de Colombia y Venezuela.

Por supuesto que uno de los temas recurrentes cuando se habla de los efectos del 11 de septiembre, hace relación a Colombia y Venezuela. Constituye éste, sin embargo, motivo de un artículo posterior. Por ahora, sólo bástenos decir que en el caso de Venezuela, la dramática dependencia de los gastos gubernamentales en relación con los precios del petróleo, puede darnos señales sobre el futuro de las acciones de su gobierno. Si la provisión mundial de petróleo no disminuye, y los precios tienden a la baja, el gobierno venezolano puede encontrarse en graves aprietos. Una tendencia contraria, le favorecería.

Y en cuanto a Colombia, un impacto importante es el hecho de que hasta el 11 de septiembre las drogas eran consideradas como un enemigo preferencial de la seguridad nacional de los EE.UU. Hoy día, ese lugar ha sido ocupado por el terrorismo, que no figuraba en tales prioridades de seguridad. Con el tema del terrorismo en primer lugar y las drogas en el segundo, es posible que existan presiones extraordinarias sobre el gobierno que asumirá el poder el 7 de agosto de 2002, para concluir acuerdos verificables en el corto plazo, o para asumir una lucha militar directa en el frente interno, con un mayor apoyo de EE.UU., pero con menos margen de maniobra para el gobierno colombiano en el tema de la

resolución del conflicto. Quizás, por las restricciones y reorientaciones presupuestales, es de esperar que los fondos para los proyectos sociales del Plan Colombia, se vean reducidos, mientras que podrían incrementarse los correspondientes al contenido bélico. Sólo la prolongación y ampliación de las preferencias andinas, serían el contenido socioeconómico para el desarrollo. En cuanto a los montos de la Unión Europea, mucho menores que los de EE.UU., es de crucial importancia poder garantizar también la prolongación de las preferencias del SGP andino otorgada por la misma Unión.

¿Existen cambios estructurales del sistema internacional?

Para finalizar, y sólo como una introducción al tema que debe ser tratado en debates posteriores, veamos en síntesis si ha existido un cambio cualitativo a partir de los eventos del 11 de septiembre. Así podremos poner en evidencia las continuidades y las permanencias:

EL SISTEMA MUNDIAL ANTES Y DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

	Antes	Después
Aspectos económicos		
Acción de los países en el mundo	<ul style="list-style-type: none"> • Multipolarismo EE.UU. - Unión Europea - Japón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Multipolarismo EE.UU. - Unión Europea - Japón.
Crecimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Japón, crecimiento mínimo. • EE.UU., crecimiento decreciente. • Europa, crecimiento pequeño pero sostenido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Japón, crecimiento cero. • EE.UU., crecimiento mínimo • Europa, crecimiento pequeño pero sostenido.
Política económica	<ul style="list-style-type: none"> • Baja de tasas de interés en EE.UU. para frenar el decrecimiento del PIB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas fuertes de reactivación económica en EE.UU. Economía de guerra. • En la Unión Europea: lanzamiento del euro.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • EE.UU., tendencia al crecimiento del desempleo, pero aún bajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • EE.UU., crecimiento del desempleo en varios sectores sensibles.

	Antes	Después
Aspectos económicos		
Monedas	<ul style="list-style-type: none"> · Dólar sobrevaluado. 	<ul style="list-style-type: none"> · Ligera apreciación del euro en relación con el dólar, y luego ligero descenso.
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> · Muy ligera reducción de las compras efectuadas por EE.UU. 	<ul style="list-style-type: none"> · En EE.UU.: reducción de compras, más apreciable en productos importados. · Sin cambios en Europa, salvo las expectativas por menor crecimiento de la economía alemana.
Materias primas	<ul style="list-style-type: none"> · Decrecimiento de precios. 	<ul style="list-style-type: none"> · Muy ligero incremento de precios y luego estabilización.
Petróleo	<ul style="list-style-type: none"> · Precios con altibajos. · Provisión garantizada. 	<ul style="list-style-type: none"> · Tendencia a la baja en los precios. · Provisión garantizada.
Procesos de integración	<ul style="list-style-type: none"> · Ampliación europea previsible con nuevos actores · ALCA, previsión de negociación para 2005 	<ul style="list-style-type: none"> · Prosigue la integración europea, pero incertidumbre sobre el <i>timing</i> de la ampliación. · Incertidumbre sobre el <i>timing</i> de ALCA.
Políticas económicas en EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> · Mercado neoliberalismo. 	<ul style="list-style-type: none"> · Política de subsidios. · Reactivación de la economía por actividad estatal.
Algunos importantes temas económicos en el mundo	<ul style="list-style-type: none"> · Observación atenta de la situación económica de EE.UU. 	<ul style="list-style-type: none"> · Expectativa frente a marcha de la economía de EE.UU. y Alemania. · Planes de austeridad contra eventual recesión. · Crisis en Argentina (no directamente vinculada al 11 de septiembre).
Asuntos políticos		
Alianzas políticas	<ul style="list-style-type: none"> · EE.UU. - Unión Europea 	<ul style="list-style-type: none"> · EE.UU. - Unión Europea · EE.UU. - Rusia · EE.UU. - China (menor grado) · No participación saudí en la nueva red de alianzas, pero sí en la provisión petrolera.

	Antes	Después
Aspectos económicos		
Seguridades internas	<ul style="list-style-type: none"> · Mínimas en EE.UU. · Mayores en Europa. 	<ul style="list-style-type: none"> · Suspensión de algunas garantías constitucionales (medidas de guerra) en EE.UU. · Situación sin cambios en Europa.
Situaciones de tensión	<ul style="list-style-type: none"> · EE.UU. - Rusia, por proyecto de escudo antimisiles. · EE.UU. - China, por tema de Taiwán, derechos humanos y avión-espía. · Israel - Palestina. · Irak 	<ul style="list-style-type: none"> · Tensión interna en EE.UU. · EE.UU. y Reino Unido frente a fundamentalismos islámicos. · Israel - Palestina. · Irak y eventualmente Sudán. · India - Pakistán.
Visión de la amenaza hacia EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> · Las drogas, enemigo número uno de la seguridad nacional. · Los peligros son exteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> · El terrorismo, enemigo número uno de la seguridad nacional. · El peligro continúa siendo exterior, pero puede manifestarse dentro del país.
Visión desde el interior de los países		<ul style="list-style-type: none"> · EE.UU.: visión de cambio radical en el mundo. · No visión de cambio radical, por parte del resto del mundo.
Posición frente al terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> · Tema de cada país, y colaboración policial internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> · Tema colectivo, y acciones colectivas coordinadas. · Operaciones militares.
Amenazas a la seguridad	<ul style="list-style-type: none"> · Drogas. · Armamentismo nuclear. · Nacionalismos extremos y fundamentalismos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Terrorismo. · Armas biológicas y químicas · Eventualmente, terrorismo nuclear. · Fundamentalismos.
Primacía de EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> · EE.UU.: visión imperial · No sensible. 	<ul style="list-style-type: none"> · Sin cambios. · Propuestas de reducción de la capacidad nuclear en un tercio.
Desarme	<ul style="list-style-type: none"> · Tensión por tema del escudo antimisiles. 	<ul style="list-style-type: none"> · ¿Hacia una nueva SALT o una nueva START? · Posibles avances en desarme químico y biológico.

	Antes	Después
Aspectos económicos		
Posición de EE.UU. frente a la ONU	<ul style="list-style-type: none"> · Poca importancia a la Organización. · Mora de varios años en pago de cuotas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Importante por requerir resoluciones que legitimen la intervención. · Pago de deuda pendiente.
Visión del Islam	<ul style="list-style-type: none"> · Contradictoria, aunque con rasgos de tolerancia. 	<ul style="list-style-type: none"> · Contradictoria, con tendencia a verlo desde la perspectiva de las teorías de Huntington sobre el choque de civilizaciones.
Visión del otro	<ul style="list-style-type: none"> · Tolerancia moderada 	<ul style="list-style-type: none"> · Menor tolerancia. · Menor aceptación de la diferencia. · Mentalidad de "cruzada" vs. mentalidad de Jihad.
Visión del subdesarrollo		<ul style="list-style-type: none"> · Sin cambios.
Procesos de concertación	<ul style="list-style-type: none"> · Concertación mínima entre EE.UU. y otros países (Protocolo de Kioto, proyectos militares autónomos, retiro del emisario en Medio Oriente. 	<ul style="list-style-type: none"> · Disminución de presencia de los NOAL y del G-77. · Importancia creciente de la Liga Árabe y la Conferencia Islámica. · Importancia crucial de la OTAN. · Importancia relativa de la concertación latinoamericana.
Relaciones Norte-Sur		<ul style="list-style-type: none"> · Sin cambios.
Visión del mundo y teoría de las relaciones Internac.	<ul style="list-style-type: none"> · Tendencia mixta entre el regreso al neorrealismo y nuevas tendencias. 	<ul style="list-style-type: none"> · Neorrealismo duro. · Huntington.

La tabla señala algunos cambios importantes, en especial al interior de los Estados Unidos, y en sus percepciones frente al escenario internacional. Muestra, por el contrario, continuidad en la mayor parte de los temas de la Agenda por lo que hace a los demás países. De ello se concluye que los eventos del 11 de septiembre no trajeron consigo un cambio fundamen-

tal del sistema internacional, pero implican claramente nuevos enfoques en la percepción que del mismo tienen los Estados Unidos. Obviamente, la situación de la economía de EE.UU. es muy importante, máxime si se tiene en cuenta que el crecimiento de Japón tiende a cero en el año 2001 y el de Alemania y la Unión Europea en general, puede ser menor al 2% para 2002.