

EL ORDEN INTERNACIONAL Y LA CRISIS DE AFGANISTÁN

MARIO ROSSEL CONTRERAS
Universidad del Mar
Universidad de Valparaíso

A manera de preámbulo, digamos que el orden internacional lo consideramos conformado por dos ámbitos: A) La normativa que regula el quehacer de los sujetos, esto, el derecho internacional, y B) El real comportamiento de los sujetos y actores. Es decir, englobamos en el término orden internacional el derecho internacional público y las relaciones internacionales, o por decirlo de otro modo, el derecho y el cómo se vive ese derecho.

Desde el ángulo de las relaciones internacionales el orden internacional se nos muestra como una estructura que deviene de una dinámica impulsada por unos actores internacionales en un suelo existencial y de creencias determinado.

Desde el ángulo del derecho internacional el orden internacional se nos muestra como el conjunto normativo que regula a unos sujetos.

Ambos ámbitos no obstante son discernibles no sólo abstractamente sino también en sus dinámicas y tensos desencuentros.

I. LOS GRANDES ÓRDENES INTERNACIONALES DE OCCIDENTE

Distinguimos tres grandes órdenes:

1. *El orden de Westfalia*

El orden de Westfalia se consolida y adquiere fisonomía cierta desde la denominada Paz de Westfalia, que le da el nombre al orden, y que pone término a la guerra de los Treinta Años. Este orden expresa el triunfo de una Europa horizontal conformada por las unidades políticas emergentes, los Estados, unidades soberanas, independientes, iguales jurídicamente, ideológicamente neutras y estructuradas en torno al principio de soberanía dinástica. Expresa este orden el triunfo del primer Estado moderno por sobre la concepción de una Europa vertical, autoritaria e ideológicamente sustentada en el cristianismo. Era la Europa que deseaban los Habsburgo. El triunfo de la concepción westfaliana también importa terminar con la compleja trama de poder que desde múltiples espacios se había entretejido

en el mundo medieval.

En el ámbito jurídico surgirán los componentes del denominado derecho internacional clásico cuyos únicos sujetos son los Estados y la única fuente de derecho será su voluntad. Será un derecho oligocrático en consideración a que sólo un núcleo de potencias decidirá las cuestiones de poder, voluntarista, descentralizado –en tanto no existir instancias jurisdiccionales comunes ni tampoco estructuras internacionales que tengan injerencia en la gestación de la normativa internacional ni en su ejecución– y será relacional en cuanto sólo regule relaciones de coexistencia.

La dinámica de las relaciones internacionales desde un comienzo del orden será impulsada y orientada por las unidades emergentes más poderosas –hoy diríamos potencias– sin contrapeso alguno que no sea el que emane de un precario equilibrio dado por el juego de intereses entre ellas. Ello llevará a Hobbes y a Spinoza a concluir que no existe derecho internacional y que esas unidades políticas, los Estados, se encuentran en estado de naturaleza, donde está ausente la idea de derecho y de justicia.

En el orden westfaliano desaparecen los fundamentos medievales éticos del poder y el empleo y uso de la fuerza –la guerra– se inserta en el ámbito de la soberanía de los Estados, transformándose en un derecho que se ejercerá de acuerdo a la “oportunidad y conveniencia”, como dirá Hobbes, de cada unidad política, surgiendo el interés nacional o “razón de Estado”, como único impulsor y límite de ese derecho.

Observemos que el orden westfaliano surge en el inestable suelo existencial e ideológico del barroco y estará envuelto en esa dinámica¹.

2. *El orden de Viena*

Denominamos orden de Viena al que generan las grandes potencias después de la caída de Napoleón en el denominado Congreso de Viena. El surgimiento del imperio napoleónico deja al descubierto las debilidades barrocas del orden westfaliano, en tanto la dinámica incontrolada de dicho orden puede llevar a que una gran potencia se transforme en lo que hoy denominaríamos superpotencia, poniendo en peligro no sólo el interés nacional de las otras unidades políticas sino también trastocando todo equilibrio y concluyendo con el orden natural que fluye del juego de intereses.

Así por primera vez, el club de las grandes potencias vencedoras, particularmente las absolutistas –Rusia, Austria, Prusia–, después incorporarán

¹ Mario ROSSEL - C. BARROCO, *Estado y Orden Internacional*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 17 (1997), p. 585.

a Francia, 1818, diseñarán un orden internacional cautelado, consagrando el principio de intervención como componente esencial. Pero además se rescata el ámbito ideológico, que desde la Paz de Westfalia había sido erradicado, ya que se erigirá el principio de legitimidad dinástica como sostén de dicho orden. Inglaterra se resistirá por múltiples razones a ese orden cautelado.

Expresiones del nuevo orden serán los Congresos intervencionistas de Aquisgrán de 1818, de Troppau de 1820, de Laibach de 1821 y de Verona de 1822.

La sensibilidad cultural que en gran medida envuelve al espíritu del Congreso de Viena es la sensibilidad neo-clásica que se gesta en la segunda mitad del siglo XVIII, signada por la noción de orden como un todo regulado, armónico y del cual surge un mesurado equilibrio y que es lo que desean las grandes potencias absolutistas –lo que no deja de conformar una paradoja– al diseñar el Orden de Viena, esto es, excluir toda posibilidad de desmesura, como la provocada por Napoleón. Se continúa temiendo a la dinámica de la Revolución Francesa.

No obstante poseer cierto carácter efímero dicho orden, es gravitante porque entraña la necesidad de un orden internacional regulado y porque las grandes potencias pretenden institucionalizar en una suerte de Club –que controle y fiscalice coercitivamente– las relaciones internacionales.

Se diluye o al menos se atenúa alrededor de 1830, pero sus proyecciones continúan hasta el día de hoy. Conforman un claro antecedente del Consejo de Seguridad².

3. *El orden internacional contemporáneo*

Observemos que los ámbitos preambulares sustantivos de dicho orden se generan en el curso de la Segunda Guerra, los que provocan los problemas obvios de la inmediatez bélica, problemas que se acrecentaron al término del conflicto, en cuanto surgirán dos macro vertientes encontradas de poder –con concepciones, ideología e intereses diversos–. La vertiente constituida por las potencias occidentales y la vertiente conformada por la Unión Soviética, pugna que marcará el diseño de dicho orden y de su dinámica –nos referimos particularmente a los múltiples efectos provocados por la Guerra Fría.

² Mario ROSSEL, *Sensibilidades culturales: Paz de Westfalia y Congreso de Viena*, en *XXX Jornadas de Derecho Público* (Valparaíso, EDEVAL, 2001), I.

Ese cauteloso proyecto de orden es diseñado en torno a tres directrices: i) Otorgarle a las grandes potencias a través del Consejo de Seguridad una función primordial en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional. Esas potencias se determinan nominativamente; ii) En lo referente a la cooperación internacional en materias económicas y sociales se concluye que las competencias sustantivas se confiaría a organismos especializados. No se desea que la Asamblea General se transforme en un foro internacional disgregador por sobre las grandes potencias; iii) Respecto del colonialismo se consagra un prudente y delicado equilibrio entre las potencias coloniales y las aspiraciones de los pueblos y territorios sometidos.

Destacamos que no estuvo en la mente de los autores conferirle a las Naciones Unidas el carácter de supra-estado.

Observaremos algunos rasgos fundamentales del orden contemporáneo.

En lo referente a la pervivencia atenuada de los órdenes internacionales precedentes –Orden de Westfalia y de Viena– observamos que los Estados continúan siendo las unidades políticas gravitantes como sujetos y como actores, pero no las únicas. El principio de soberanía, de independencia, de igualdad jurídica de los Estados, todos principios westfaliano, perviven pero atenuados particularmente por lo que denominamos actual orden público internacional. Del Orden de Viena pervive en el Consejo de Seguridad, el club de las grandes potencias que deseaban las monarquías absolutistas, pero dentro de un mayor grado de institucionalidad y sustentado en otro logos ideológico.

A diferencia de los otros órdenes el orden contemporáneo es un orden internacional regulado o relativamente regulado por el macro tratado que conforma la Carta de las Naciones Unidas a la cual algunos le han atribuido el carácter de Carta Constitucional del Orden Internacional.

Pero hay dos ámbitos que distinguen al orden actual. Uno es la creciente internacionalización y ampliación del espectro de los derechos humanos, en sus varias generaciones, ámbito en el que incluimos las diversas y múltiples expresiones de la solidaridad y colaboración internacional. Y el otro ámbito es la existencia de un orden público internacional.

Ese orden público internacional, que Francisco Vitoria denominó "*auctoritas totius orbis*", y Francisco Suárez "*ius praeceptivum*" y que constituye un "*logos minimum*", está conformado por las normas imperativas o de *ius cogens* y que proyectan obligaciones "*erga omnes*", es decir, que obligan a toda la comunidad internacional, que están definidas en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratado de 1969 y que expresan al decir de la Corte Internacional –asunto Barcelona Traction, 1970– “principios reconocidos por las naciones civilizadas, obligatorios para todos los Estados incluso al margen de todo vínculo convencional”. Así este

orden público internacional conforma el gran límite a la concepción westfaliana y principalmente a la soberanía e independencia de los Estados y a la libre determinación de los mismos. Esas normas prevalecen sobre el derecho interno.

Y en este orden el ámbito que nos interesa y que conforma indiscutiblemente una norma de *ius cogens* es la erradicación de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales. “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza...”, expresa el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Recordemos que en el orden westfaliano el empleo de la fuerza era un derecho inserto en el principio de soberanía. El Pacto de la Sociedad de las Naciones no la suprime, solamente hace más engorroso su empleo. Hoy la Carta de las Naciones Unidas ha institucionalizado el uso de la fuerza, radicándola en el Consejo de Seguridad y excepcionalmente concurrendo ciertos requisitos la permite en el caso de legítima defensa.

En torno a la vastedad de la erradicación de la amenaza y uso de la fuerza la Corte Internacional en fallo “Nicaragua, versus EE.UU”, 1986 concluyó que dicha erradicación no sólo es un precepto convencional, sino además una costumbre general y por añadidura un principio general de derecho. Recordemos también que la Convención de Viena sanciona con nulidad no convalidable aquellos tratados obtenidos mediante amenaza o empleo de la fuerza sea sobre el Estado o sobre el representante de éste (artículo 53).

Observemos que en el orden contemporáneo se amplía considerablemente la subjetividad internacional —organizaciones internacionales, la persona humana, los pueblos, los movimientos de liberación nacional, la humanidad, etc.—, y surgen otras fuentes de derecho internacional.

El sistema contemporáneo conforma una compleja amalgama del orden westfaliano, orden de Viena y las nuevas tendencias

Observemos también que la compleja dinámica del orden contemporáneo se entreteje por vertientes conformadas por la guerra fría, el proceso de descolonización, el proceso de globalización, el término de la bipolaridad, agotamiento de recursos acuíferos y energéticos, deforestación, merma de la capa de ozono, calentamiento y contaminación del planeta, problemas demográficos, etc. Ya Heidegger en la década del 30 con desencanto advertía sobre la huida de los dioses y la masificación y destrucción del planeta.

El término de la bipolaridad da lugar a otra gravitante etapa denominada post Guerra Fría y que se extendería desde 1990 al 11 de septiembre del 2001.

II. MARCO EN EL CUAL ESTALLA LA CRISIS

La crisis se desata en la etapa post bipolaridad en la que EE.UU ostenta sin mayores contrapesos el carácter de potencia hegemónica o república imperial y sin que se vislumbren conflictos o amenazas inmediatas que ensombrezcan ese orden de cosas. Pero varias vertientes que se vienen arrastrando desde el período anterior subsisten y mantienen su dinámica.

Si bien es cierto la globalización del sistema capitalista y de libre mercado hoy campea sin mayores obstáculos, no es menos cierto que en nuestra contemporaneidad las potencias resultan más que nunca atadas, particularmente la superpotencia, a las oscilaciones del sistema mundial, uno de cuyos ámbitos más sensibles es el económico-financiero. Las potencias hoy en día son países altamente industrializados y su poder deviene de esa condición en gran medida. Por ello resultan vulnerables a las crisis económicas. En este mismo ámbito el sistema de producción ha provocado una gran fractura entre los países industrializados y los subdesarrollados, fractura que se ha acentuado desde el inicio del proceso de descolonización —década del 50 y del 60—, engendrando una multiplicidad de tensiones e inestabilidad tanto al interior de estos últimos como en las relaciones internacionales. Tres potencias —EE.UU, Alemania y Japón— concentran más del 50% de la producción mundial, 12 billones de dólares. De los 189 Estados que integran las Naciones Unidas, 120 no alcanzan a reunir el 1% de la producción mundial. El ingreso per cápita de los países industrializados supera los veinte mil dólares anuales, los países del África subsahariana no alcanzan a los 500 dólares per cápita. Las expectativas de vida al nacer en los países industrializados supera normalmente los 75 años de edad, la gran mayoría de los subdesarrollados no alcanza a los 50 años. El índice de analfabetismo es irrelevante en los países desarrollados y en los subdesarrollados normalmente alcanza a dos dígitos.

En ese orden la inestabilidad política y social es uno de los rasgos destacables de los países no industrializados, donde los derechos humanos y sus garantías en todo su amplio espectro —de primera a última generación— no conforman todavía una realidad existencial. A ello debe agregarse el fuerte porcentaje del presupuesto nacional que dichos países distraen en armamentismo, el que normalmente se utiliza para sofocar conflictos internos. De más está observar que son los países industrializados los que más se benefician con el tráfico de armamentos. Por otro lado el proceso de las transnacionales no decrece en su dinámica, revistiendo varias de ellas un grado de autonomía preocupante respecto del Estado originario bajo cuyo amparo se generaron. La General Motors tiene una producción anual superior a Irán, Arabia Saudí, Turquía, Noruega y la Ford Motors una produc-

ción anual superior a Tailandia y a República Sudafricana. Otro tanto ocurre con la Toyota Motor, la Hitachi, la Mobil, la Daimler Benz cuyas producciones anuales supera a múltiples países no industrializados. Varias de esas entidades continúan interviniendo en los asuntos internos de los Estados en defensa de sus intereses, acrecentando la inestabilidad generada por el subdesarrollo³.

En el ámbito del mundo industrializado se observa un grado creciente de multipolaridad —países del sudeste asiático, la Unión Europea, Mercosur, TLC, AFTA, etc—, que desde luego no dejan de preocupar a EE.UU, siendo naturalmente la Unión Europea el proceso integracionista más intenso y que trasciende con creces el ámbito económico y se proyecta como modelo mundial.

Otro obstáculo que enfrenta el actual orden internacional es la mentalidad westfaliana de EE.UU y en general de las grandes potencias, lo que implica considerar las relaciones internacionales sólo con un núcleo vital, que es el interés nacional y que en momentos críticos provoca acciones y políticas muy a contrapelo del orden internacional. Dentro de esa mentalidad la institucionalidad internacional cuando no es funcional al interés nacional, es prescindible. En este orden EE.UU permanentemente se ha opuesto a intensificar la institucionalidad internacional negándose a ratificar los tratados multilaterales que la han querido desarrollar —derecho internacional progresivo—, como la Convención del Mar, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, la Corte Penal Internacional. Pero no se ha privado de intervenir activamente en los procesos de generación de esas convenciones en desembozada defensa de sus intereses. Al respecto también resulta inoficioso reseñar las múltiples intervenciones de la gran potencia, directa u oblicuamente en los asuntos internos de los Estados, en su ineludible concepción realista de las relaciones internacionales, recordando que uno de sus mayores reveses jurídicos lo tuvo en el asunto “Nicaragua versus EE.UU”, año 1986, Corte Internacional. Esa mentalidad westfaliana la ha reconocido permanentemente y sin ambages el Departamento de Estado, jactándose de ello en múltiples publicaciones uno de sus cerebros más brillantes, Henry Kissinger.

Otra disonancia gravitante en el actual orden internacional son los diversos conflictos regionales existentes, varios de los cuales poseen proyecciones universales, esto es, pueden en un momento dado rebasar el ámbito regional y tornarse incontrolables, como lo señalaremos.

³ Esther BARBÉ, *Relaciones Internacionales* (Madrid, Tecnos, 1995), p. 194.

III. MODELOS DE INTERPRETACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Se han diseñado paradigmas –construcciones teóricas– que pretenden hacer inteligible la realidad internacional ofreciendo una imagen de ella y una guía de investigación⁴.

a) El modelo realista. Se nutre de la razón de Estado de Maquiavelo, del principio de equilibrio de Mертternich y del estado de naturaleza de Hobbes. Es gravitante este modelo por cuanto no sólo orienta la política internacional de EE.UU durante la Guerra Fría, sino porque en gran medida la sigue impulsando. Para este modelo el único actor gravitante en el orden internacional es el Estado y el núcleo vital que genera la dinámica de la política internacional es el interés nacional de cada Estado y como los diversos intereses siempre están en pugna, las relaciones internacionales en su raíz conforman un conflictivo juego de intereses. La imago mundi es una mesa de billar donde continuamente chocan unidades impenetrables, los Estados. Se excluye sustancialmente toda idea de comunidad internacional armónica.. Sus exponentes más destacados: Hans Morgenthau, Edwards Carr, Adley Bull, Raimond Aron y Henry Kissinger.

b) El modelo transnacionalista o de la interdependencia recíproca. Surge en el periodo de la distensión y del post colonialismo, como un rechazo a la concepción realista. Para este modelo la realidad internacional es una compleja urdimbre armónica entretejida por las relaciones comerciales, por los problemas del medio ambiente, crisis de los recursos y por todos los ámbitos que conforman la baja política, en un mundo cada vez más integrado y solidario en que los intereses mutuos determinan la dinámica del orden internacional. El antecedente de este modelo es la concepción grociana, pacifista y armónica. Sus fundadores, Robert Keohane y Joseph Nye.

c) El modelo estructuralista. Surge en la CEPAL en las década del 50 y del 60. Expresa que el sistema capitalista ha generado a esas alturas un sistema global de actores sometidos a la lógica del dominio imperante en ese sistema, dando lugar a una estructura conformada por los países industrializados y países subdesarrollados o de la periferia, en una dinámica de explotación objetiva en virtud de la cual el excedente de la producción siempre se radicará en los países industrializado o centro, provocando en el Tercer Mundo o periferia una perpetuación del estado de subdesarrollo, el que genera una permanente inestabilidad social, política y económica, mermando cualquier posibilidad de desarrollo científico y tecnológico. Propicia una suerte de conciliación entre la vertiente marxista y el liberalismo, aunque la interpretación que hace es neomarxista.

⁴ Esther BARBÉ, ob. cit., pp. 56 ss.

d) El modelo culturalista. Este modelo lo diseña en la década del 90 Samuel P. Huntington en su obra *el Choque de las Civilizaciones*. Este analista sostiene que los futuros conflictos —después de la bipolaridad— estarán impulsados por las dinámicas culturales provenientes de las vertientes radicales que separan a las diversas civilizaciones que actualmente coexisten.

Hemos querido reseñar los modelos precedente por cuanto cada uno de ellos en alguna medida da cuenta de vertientes gravitantes que inciden en la crisis que nos preocupa. El modelo realista ha estado siempre en las raíces de la política internacional de Estados Unidos y de las otras potencias. El modelo transnacionalista hace luz sobre el proceso de globalización. El modelo estructuralista aborda la escisión gravitante, a veces abisal, entre el mundo industrializado y el tercer mundo, observando que muchos Estados islámicos padecen esa escisión. Y el modelo culturalista en gran medida está en el corazón de la actual crisis.

IV. ALGUNOS RASGOS DEL MUNDO ISLÁMICO

Los rasgos más sobresalientes del mundo islámico son:

- a) Demográficamente poseen un sexto de la población mundial.
- b) Son países no industrializados o subdesarrollados. Su gravitación económica deviene del petróleo.
- c) Conforman una cultura donde la religiosidad impregna su institucionalidad, derecho, costumbres, visión del mundo, relación individuo-sociedad, Dios-individuo.
- d) Concentran más del 50% de las reservas de petróleo.

Su conformación es compleja y diversa tanto desde el punto de vista económico, religioso, como respecto a su relación con Occidente.

Poseen un vinculación con Occidente y se les califica de pro occidentales a Egipto, Arabia Saudí, Kuwait, Unión de Emiratos Arabes. Estos Estados exhiben un alto grado de occidentalización y una dependencia de su interés nacional a las potencias industriales de Occidente. Su religiosidad no es fundamentalista.

Media una relación conflictiva con Occidente y se les ha calificado de anti-occidentales en las siguientes direcciones: i) Fundamentalistas religiosos —Afganistán e Irán; ii) Tendencia socialista-pan árabe (Irak y Libia); iii) Línea nacionalista —Argel y Sudán—.

Desde el ámbito económico y cultural hay grandes diferencias: Afganistán tiene un ingreso per cápita de 800 dólares, una tasa de analfabetismo de 68%, esperanzas de vida al nacer 43 años. Irán tiene un ingreso per cápita de 4.600 dólares, una tasa de analfabetismo de 31%, y esperanzas de vida al nacer de 67 años. Pakistán tiene un ingreso per cápita de 2.200 dólares, una

tasa de analfabetismo de 62% y 61 años de esperanzas de vida al nacer. Arabia Saudí tiene un ingreso per cápita de 10.000 dólares, una tasa de analfabetismo de 37% y esperanzas de vida al nacer de 69 años. Los Emiratos Arabes Unidos tienen un ingreso per cápita de 20.000 dólares, una tasa de analfabetismo de 20% y 74 años de esperanza de vida al nacer.⁵

La dependencia del petróleo mundialmente es más que gravitante por cuanto no se vislumbra a corto plazo ni a mediano un sustituto energético. En el año 2000 el petróleo proveyó el 43% de la energía mundial total.

De los ámbitos precedentes surgen las situaciones conflictivas dentro del mundo islámico, las que provienen del ámbito religioso, de su actitud ante Occidente y de su dependencia y de la dirección política que se le desea imprimir al mundo árabe. Conforman núcleos de conflicto la actitud ante Israel, la orientación pan socialista árabe que le quiere imprimir al mundo árabe tanto Irak como Libia, el fundamentalismo religioso de Irán y Afganistán, el interés nacional de los Estados productores de petróleo que le da un carácter ambivalente a su relación Occidente versus mundo árabe al que pertenecen.

Pero los objetivos de los grupos integristas no sólo apuntan a Occidente, sino también a fortalecer en el ámbito político el fundamentalismo, propiciando la creación de “Estados islámicos puros” en aquellos países proclives a Occidente, como en Egipto y Arabia Saudí. El fuerte grupo Al Qaeda y otros grupos similares respaldan fuertemente ese objetivo, por ello, entre otras razones, Egipto y otros Estados, como Arabia Saudí y varios Estados islámicos que integraban la Unión Soviética, han respaldado a EE.UU en el actual conflicto. La situación al respecto es compleja y así por ejemplo Kadafi, gobernante de Libia que ha apoyado grupos terroristas, tiene su propio proyecto en Africa, de orientación socialista, pero está en la mira de Al Qaeda, grupo islámico que pretende también establecer en Libia “un gobierno islámico puro”.

En este orden los rusos tienen más que razones para apoyar a EE.UU porque los musulmanes en Chechenia recibieron ayuda de grupos fundamentalistas islámicos de toda la red Al Qaeda en su lucha contra Moscú. También hay conflictos entre Hussein de Irak y Al Qaeda, criticándose a aquel “por no tener fe en gran parte del Islam” y por a veces emprenderla contra sus hermanos musulmanes, entro otros, los kurdos.

⁵ Los indicadores señalados en este estudio se han obtenido principalmente de *Estado del Mundo, Anuario Económico Geográfico Mundial, Año 2000* (Madrid, Ediciones AKAL, 2000).

V. LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN LA INMEDIATEZ DEL CONFLICTO⁶

Washington reacciona de acuerdo a parámetros típicamente westfalianos. Esto es, como una gran potencia atacada en su interés nacional, del cual surge la razón de Estado y su dinámica, prescindiendo del orden internacional institucionalizado e insertándose más en el ámbito de las represalias armadas que en la legítima defensa. La reacción fue violenta. Se atacaba de manera inimaginable y nunca esperada el corazón de la superpotencia que jamás había padecido un ataque en su territorio. El presidente Bush expresó: “los que no están con nosotros están con los terroristas” y amenazó con castigar también a los Estados que le prestaban apoyo a los terroristas.

Los problemas comienzan a suscitarse desde un comienzo:

a) La falta de claridad de objetivos bélicos. No estábamos frente a un conflicto bélico tradicional. Ya en Vietnam lo había experimentado en parte EE. UU. ¿Una guerra contra quién?. En primer lugar los elementos de necesidad y proporcionalidad aún en el derecho clásico configuran componentes gravitantes del accionar bélico. No se trataba de una potencia agredida por otra potencia. Si bien es cierto Afganistán y los talibanes figuran desde un comienzo en la mira, ello plantea desde ya una situación muy confusa. Un Estado pobrísimo, con un producto nacional de 28 mil millones de dólares, e ingreso per cápita de 800 dólares anuales, 21 millones de habitantes en un territorio de 652.000. kilómetros cuadrados y un índice de analfabetos de 68%. Además lo paradójico se acrecienta por cuanto EE.UU armó a los talibanes contra la Unión Soviética en la década del 80 y Reagan llamó a las guerrillas afganas “combatientes de la libertad” –freedom fighters–. Si los talibanes tienen un poder bélico se lo deben no sólo a la Unión Soviética sino a EE.UU según el analista y observador en la zona desde 1974 a 1996, Selices Harrinson, el que señaló en conferencia a comienzos de este año: “lo advertí, estamos creando un monstruo, los talibanes son creación de la CIA”. EE.UU les brindó apoyo equivalente a un total de 33.000. millones de dólares.

b) Un ataque indiscriminado contra Afganistán dentro de una acción bélica tradicional iba a provocar una catástrofe humanitaria en ese país y desde un comienzo varios Estados advirtieron contra esos efectos. Además la caprichosa geografía afgana imposibilitaba más aún el desarrollo de una acción bélica tradicional.

⁶ Las informaciones de prensa citadas en el presente estudio se han obtenido principalmente de los diarios *El Mercurio* de Santiago y *La Tercera*, meses de septiembre y octubre del 2001.

c) Afganistán es un Estado netamente islámico y con ello el conflicto comprometía y sigue comprometiendo de una u otra manera a la totalidad del mundo islámico, pudiendo provocar efectos totalmente inesperados. En primer lugar la dependencia esencial de Occidente del petróleo del mundo árabe. Enseguida una multiplicidad de conflictos actualmente existentes en ese mundo podían y pueden cobrar una inusitada dinámica: Conflicto Israeí-Palestino que en gran medida compromete a todo el mundo árabe, conflicto entre Paquistán y la India, ambas potencias nucleares, conflicto entre Irán e Irak que sigue subsistente, conflicto con el pueblo kurdo que compromete a Turquía, Rusia, Irán, Irak y Siria, conflicto que se suscita en el mundo islámico en el ámbito religioso, conflicto que se suscita entre los diversos Estados islámicos y su proximidad y dependencia de Occidente respecto de aquellos que rechazan esa proximidad.

d) A más de lo anterior deben observarse las diversas objeciones, aprensiones y rechazos que en Occidente suscita la hegemonía mundial de EE.UU en sus diversos grados lo que acentúa la complejidad del conflicto.

e) Una respuesta bélica tradicional también era susceptible de desatar un conflicto bélico cuyos límites y efectos resultaban imprevisibles. Dentro de lo previsto y de lo que en la inmediatez se teme es que los talibanes, grupos terroristas y algunos Estados islámicos que los apoyen pueden desatar una guerra no convencional –químico-biológica-nuclear-. El peligro que los grupos islámicos integristas desaten a nivel mundial una escalada terrorista de ribetes apocalípticos está dentro de lo posible. Las amenazas han sido múltiples.

f) Un ataque a Afganistán de seguro era susceptible de provocar serios trastornos dentro del mundo islámico los que se revertirán en contra de EE.UU. Se ha expresado que “si EE.UU ataca a Afganistán, existe 95 por ciento de posibilidades de que estalle una guerra civil en Pakistán”, así lo advirtió el líder religioso pakistano Muhammad Sedik Siddiqui. Observamos que los únicos que reconocieron al gobierno talibán fueron Arabia Saudí, los Emiratos Arabes Unidos y Pakistán. Los dos primeros rompieron relaciones diplomáticas con los talibanes. El gobierno pakistaní está entre dos fuegos, EE.UU y la opinión pública que apoya a los talibanes. Se teme un golpe de Estado. En este mismo orden Arabia Saudí uno de los mayores aliados de Washington afirmó a través de su ministro de defensa, príncipe sultán bin Abdel Aziz que “no aceptaremos la presencia en nuestra tierra de ningún soldado que agreda o que haga la guerra contra musulmanes o árabes”, lo que conformó un desmentido a información filtrada por funcionarios del Pentágono. Recordemos que desde que EE.UU estableció tropas en ese país se han producido contra EE.UU dos ataques terroristas; en 1995, 7 muertos y 1996, 18 muertos norteamericanos. Recordemos

también que la presencia armada norteamericana en Arabia Saudí habría desatado la declaración de guerra de bin Laden contra EE.UU. Por su parte Irán advirtió a través de su ministro de defensa que se atacará a cualquier aeronave norteamericana que sobrevuele su espacio aéreo durante eventuales ataques a Afganistán.

g) Observemos que Koffi Annan al abrir debate sobre estrategia global a largo plazo contra el terrorismo en la Asamblea General, instó el 1º de octubre a las Naciones Unidas a adoptar “medidas internacionales más estrictas para controlar el arsenal nuclear, químico y biológico, a fin de evitar atentados como los que estremecieron recientemente a Nueva York y a Washington”. El Secretario de Justicia de EE.UU John Ashcroft sobre el particular alertó sobre “una muy grave amenaza” de adicionales atentados terroristas”, añadiendo que si EE.UU lanza una acción militar “la amenaza podría acrecentarse”. El Secretario General de la Casa Blanca expresó a su vez: “no quiero ser alarmista pero sabemos que las organizaciones terroristas... encontraron probablemente el medio de poner en marcha una guerra bacteriológica o química.” Todo ello está desatando en EE.UU una psicosis que se vierte en la adquisición de máscaras antigases, purificadores de agua, antibióticos, manuales de supervivencia, antibiótico Cipro contra el ántrax.

La actitud westfaliana y su concepción inserta en el modelo realista ha llevado a EE.UU inicialmente casi a ignorar la institucionalidad de las Naciones Unidas, planteándose al margen del Consejo de Seguridad –el que no se nombra en comienzos de la crisis ni por Bush ni por sus asesores–, y desplegando su estrategia en el ámbito exclusivamente bélico con clara orientación a las contramedidas de fuerza, erradicadas del actual orden internacional. En los inicios tampoco se invoca la legítima defensa, la que plantea más de una dificultad en torno a la concurrencia de sus componente para que proceda.

Todo lo anterior coadyuvó a que EE.UU virara en 180 grado en su política internacional inicial respecto a la actual crisis, renunciando temporalmente al bombardeo masivo de Afganistán, para preparar a través de presiones diplomáticas un ámbito internacional favorable.

En efecto EE.UU ha desplegado toda una intensa política diplomática tendiente a aumentar la intensidad de sus alianzas.

Dentro del mundo islámico EE.UU se ha preocupado de dejar muy en claro que esta lucha no es contra el Islam –recordemos el modelo culturalista de Samuel Huntington– sino contra los terroristas. La lógica y la ideología de la globalización entraña una cierta unidad del mundo y EE.UU aparece en gran medida como custodio de esa unidad. Estratégicamente sería torpe para su política el referirse al ámbito del choque de civilizaciones, a más que también en esa dirección se ha ignorado la existencia de un mundo dividido

en civilizaciones. Frente a la desatinada observación del Primer Ministro de Italia Silvio Berlusconi, en orden a que la Civilización Occidental sería superior a la Islámica, resulta de interés destacar cómo el Vaticano salió a la palestra a través del Cardenal Joseph Ratzinger, Prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe, el que señaló que “la Iglesia no aprueba una venganza de EE.UU, que los musulmanes no puede ser visto como un pueblo de segunda categoría y que durante siglos el Islam fue una cultura superior a la cultura Occidental y que es difícil y complejo” adjudicar la supremacía a una determinada civilización. En el mismo sentido el cardenal, arzobispo de Nueva York, Edward Egan, rechazó con fuerza toda “venganza o represalia.”

También EE.UU ha tenido el cuidado de esclarecer que la lucha no es contra Afganistán, sino contra los talibanes que no sólo apoyan el terrorismo sino que conforman una expresión de éste.

Así, el presidente Bush autorizó un plan de apoyo encubierto para desestabilizar al régimen taliban. Consecuencialmente la estrategia se dirige contra el terrorismo y los talibanes y tiene por propósito desestabilizarlos para derrocarlos como gobierno y establecer en su reemplazo otro. La política en los comienzos es derrocar al régimen talibán, pero sin que aparezca EE.UU interviniendo directamente en dicho derrocamiento. Para ello se han elegido diversas vías oblicuas, aunque después se optará también por la acción directa. Sabemos que después combinará ambas estrategias –apoyo a la Alianza del Norte y acción bélica directa–.

Dentro de esa política se adoptaron medidas para alentar las deserciones entre las filas de los talibanes, comprando la lealtad de los comandantes talibanes para que cambien de bando.

En tal sentido se brindó apoyo a los afganos rebeldes que ahora, al comienzo de la crisis, dominan el norte de Afganistán –10% del territorio– Ellos conforman la denominada Alianza del Norte.

Dentro de esta política EE.UU ha logrado que la Alianza del Norte y el rey afgano en exilio en Roma, derrocado en 1973, Mohamed Zahir Shah hayan acordado el 1º de octubre la formación del “Consejo Supremo para la Unidad Nacional de Afganistán”, como paso previo para la formación de un gobierno provisional, el que estará abierto a todas las tribus afganas, incluidos los talibanes que quieran formar parte de él, pero también esa Alianza ha advertido a través de Yosnou Kanuni, ex consejero del comandante asesinado de la Alianza del Norte, Ahmed Shah Massud, que no se aceptarán ataques norteamericanos “contra la población inocente de Afganistán”. El monarca pertenece a la tribu pashtun al igual que los talibanes. El rey gobernó durante 40 años y se estima que puede suscitar un vasto consenso contra los talibanes.

Sin embargo el analista paquistaní Javed Chaudhry, en entrevista al diario *La Tercera*, 5 de octubre, señala que no es absoluto viable la solución precedente de reemplazar a los talibanes por un gobierno encabezado por el rey Zahir Shah. Dicho monarca es un desconocido, por otra parte el Presidente Burhannudin Rabbani derrocado por los talibanes en 1996 no tiene tampoco apoyo alguno. Además los talibanes gozan de un mayoritario apoyo en la población afgana, y gracias a ellos la educación es gratuita y el país posee electricidad, que también es gratuita y el gobernante Mohamed Omar es un líder muy querido. Añade el analista que EE.UU y Europa tienen muy poca información de Afganistán y de seguro cometerán graves errores.

Pero EE.UU está consciente del rechazo creciente de la población islámica hacia él. El mundo árabe no ha olvidado ni las Cruzadas ni el imperialismo desatado a fines del siglo XIX por las potencias de occidente en Africa y Asia. En ese sentido también está desplegando una política destinada a mitigar ese rechazo. Bush autorizó un envío de 100 millones de dólares para los refugiados afganos y está considerando la posibilidad de lanzar ayuda alimentaria desde el aire en Afganistán —y así lo hizo— para prevenir las hambrunas a medida que se acerca un invierno que se prevé muy crudo. Ya las Naciones Unidas a través del Secretario General previamente había comenzado a implementar medidas de ayuda humanitaria.

Hoy, a fines de noviembre, los talibanes están en franco repliegue, han perdido Kabul y otros núcleos importantes. El ex Presidente afgano, Burhannudin Rabbani ha llegado a la capital y se ha declarado como gobernante legítimo de Afganistán, prometiendo negociaciones para generar un gobierno “de amplia base tan pronto como sea posible”. Tanto las Naciones Unidas como EE.UU están interviniendo por un gobierno de consenso, pero la Alianza del Norte entró a Kabul antes de acordarse entre los diversos grupos afganos ese gobierno de amplia base, como lo había prometido. En la inmediatez se vislumbra promisorio el conflicto para la gran potencia., pero sus proyecciones conforman un enigma.

Así, la gran estrategia de EE.UU se ha centrado en liderar y unir al mundo contra el terrorismo y en el ámbito más restringido desestabilizar al gobierno de los talibanes y luego derrocarlos, recurriendo a un nuevo concepto de conflicto bélico enraizado en el orden westfaliano tradicional.

EE.UU desde luego debe considerar, y no cabe duda al respecto, que el conflicto que nos preocupa redundará en la macro-política de acrecentar su hegemonía mundial, su liderazgo de república imperial.

En lo referente a la institucionalidad internacional EE.UU se situó prácticamente al margen de ella, ignorándola y sólo insertándose en la mecánica de dos tratados puntuales el TIAR y la OTAN, recurriendo a la institución

de la legítima defensa, como si dichos tratados operaran autónomamente, al margen de la Carta de las Naciones Unidas. Esa dirección, lucha mundial contra el terrorismo y legítima defensa le ha permitido una mayor ductilidad y salvar los obstáculos de la institucionalidad internacional –definición de agresión, injerencia del Consejo de Seguridad etc–, a más de permitirle asumir un liderazgo mundial muy activo que no esperaba. Ello, a más de su consolidación como superpotencia.

En lo referente a las Naciones Unidas, como lo examinaremos, su actuación ha sido secundaria, una política de repliegue. Ni la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad, aparte de rechazos y condenaciones, han adoptado resoluciones gravitantes que impliquen asumir con fuerza el problema. Hoy las está endilgando hacia el ámbito del terrorismo y la Asamblea, dice el Secretario General, inicia un debate sobre como combatirlo y erradicarlo.

Por su parte el integrismo islámico centra su estrategia en el ámbito ético religioso político, el Islam, rechazo a EE.UU que simboliza a la cultura Occidental materialista y despiadada y el rechazo a aquellos Estados del Islam que se han occidentalizado, que han buscado apoyo en Occidente o que dependen de Occidente. En este orden propician la formación de “Estados islámicos puros”.

VI. ALGUNOS RASGOS OBSERVABLES DESDE EL ATAQUE DE EE.UU EL 7 DE OCTUBRE

1. Retorno a la lógica de estado de guerra y particularmente de la guerra fría, generándose una configuración muy compleja y equívoca. “Los que no están con EE.UU están con los terroristas”, luego se destaca que es una guerra contra el terrorismo, y que no es una guerra contra un Estado y menos contra el mundo musulmán, pero se ataca a Afganistán para derrocar a su gobierno rompiéndose así la institucionalidad internacional y desde luego los principios westfalianos, que forman parte del orden actual y que resguardan al Estado en su soberanía, integridad e independencia.

2. Dentro de esa lógica EE.UU ha desplegado una intensa y firme política de apoyo incondicional –y así lo ha hecho saber Bush al referirse “al incondicional amigo que tenemos en Inglaterra”– con el objeto de legitimar el uso de la fuerza. Se observa que la Casablanca ha estado exigiendo ese apoyo sin reservas. El Presidente de México fue llamado a la CasaBlanca para dar explicaciones y enmendar sus cautelosas declaraciones al respecto. Cuando la ministra chilena de Relaciones Exteriores expresó que nuestro país mantendría la neutralidad en el conflicto al otro día fue enfáticamente desmentida y rectificada por el mismo Presidente de la República.

La CasaBlanca ha exigido a los diversos mandatarios de Occidente para que públicamente expresen el apoyo a EE.UU.

Dentro de esas expresiones de apoyo, las más sin condiciones, es posible observar diversas graduaciones. El Primer Ministro británico, Tony Blair, lidera el apoyo sin condiciones conformando últimamente la cara visible de EE.UU, sus intervenciones se parecen más a las de un Secretario de Estado de EE.UU que a las de un Primer Ministro de una potencia extranjera, iniciando en ese orden una ronda de visitas al mundo árabe, otrora inimaginable. Jacques Chirac en Francia como en España Aznar —éste invocando la legítima defensa y su problema con la ETA, seguidos del Presidente alemán, han sido enfáticos. En América destaca el apoyo de nuestro país que lo sitúa en el ámbito de la legítima defensa y lucha contra el terrorismo, al igual que el Presidente Pastrana de Colombia que cita el Consejo de Seguridad, pero la más interesante es la del Presidente Mexicano Vicente Fox que confiere el apoyo fundándolo en las Resoluciones 1368 y 1369 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas centradas ambas en la lucha contra el terrorismo, en la destrucción de sus bases operativas y financieras, añadiendo además que el atentado a las Torres es un crimen contra la Humanidad y dejando en claro que el apoyo lo brinda dentro del marco del derecho internacional y de las convenciones existentes al respecto. Es el único jefe de Estado hasta aquí que no ha dado una carta blanca a Washington.

3. En lo referente a las Naciones Unidas, no obstante estar interviniendo actualmente en la formación de un gobierno de consenso en Afganistán, observamos claramente que no ha tenido el rol protagónico que tuvo en la guerra del Golfo y se ha mantenido replegada. El problema lo ha centrado las Naciones Unidas en la ayuda humanitaria a Afganistán, en la lucha contra el terrorismo y en la legítima defensa. Pero para nada ha pensado impulsar la dinámica del Capítulo VII de la Carta, en tanto entregarle al Consejo de Seguridad las funciones coercitivas que le son propias y por tanto el control del conflicto.

La Resolución 1373 de 28 de septiembre del Consejo de Seguridad reafirma sin ninguna duda, no obstante todos los reparos que ello suscita, que la acción bélica de EE.UU contra Afganistán se inscribe dentro del “derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y confirmado en resolución 1368”, y reafirma “la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas de la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo”, instando “a los estados a trabajar de consuno urgentemente para prevenir y reprimir los actos de terrorismo, en particular acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terroris-

mo que sean pertinentes”, extendiéndose luego latamente en la condena, prevención y sanción al terrorismo y creando un Comité del Consejo de Seguridad “para la aplicación de la presente resolución”.

La actual crisis preocupa por los alcances aún imprevisibles que puede tener, pero también para la suerte del actual orden internacional que ha develado múltiples debilidades, como que el orden westfaliano, en sus vertientes que creíamos superadas en nuestra contemporaneidad, aún más que perviven. No deja tampoco de preocupar la política internacional de EE.UU si la crisis se resuelve en su favor. Se observa un abismo entre la dinámica desatada en el conflicto del Golfo —donde la institucionalidad internacional operó y gravitó— y la que se ha desplegado en la actual crisis.

Quizás estamos en un período de transición endilgándolas hacia otro orden internacional. En todo caso las debilidades del actual, que se advertían desde hace décadas, hoy han irrumpido despiadadamente. Quizás muchos ámbitos de la institucionalidad internacional actual han perdido sentido y funcionalidad y requieren transformaciones radicales. Quizás la misma legítima defensa se está adecuando a los nuevos tiempos. Quizás vivíamos en un orden aparente bajo cuya costra radicaban las vertientes despiadadas de la “razón de estado”, como lo cree el modelo realista. Quizás la actual crisis está confirmando, lo que algunos analistas han adelantado, que la superpotencia no tiene contrapesos y que el orden internacional vale, existe y opera en tanto le es funcional a aquella y por tanto impera una suerte de “*pax Romana*”.