

Recuperar la diplomacia

Dos años más para la política exterior

Richard N. Haass

El gobierno de George W. Bush entra en los dos últimos años de la legislatura afrontando una serie de retos difíciles y acuciantes en todo el mundo, y entre ellos, aunque no son ni mucho menos los únicos, Irak, Irán y Corea del Norte. Esto tiene lugar en un momento en el que el país se encuentra militarmente empantanado, políticamente dividido, económicamente forzado y dependiente de enormes cantidades de energía importada. Junto, todo esto equivale a la situación estratégica más problemática a la que se enfrenta Estados Unidos desde que cayó el muro de Berlín, y posiblemente desde el final de la Segunda Guerra mundial.

Desde luego, no todo es desesperanza y decepción. La probabilidad de que se produzca un conflicto entre grandes potencias, característica definitoria de buena parte de la historia contemporánea, es insignificante, una realidad que permite a un EE UU todavía poderoso centrarse en los retos mundiales y regionales, en ocasiones con China, In-

dia, Rusia, Japón y Europa como aliados. Europa, el principal escenario de los conflictos del siglo XX, es hoy una región de estabilidad, democracia y prosperidad inauditas. La situación económica del mundo es sólida.

Por desgracia, estos aspectos positivos no compensan los negativos. EE UU está pagando y seguirá pagando un enorme precio por la política de transformación en Irak, mal concebida y todavía peor llevada. Las esperanzas de que el cambio de régimen en Irak impulsara una transformación política más amplia en Oriente Próximo eran infundadas. Los acontecimientos en Irak han desilusionado a muchos en el mundo árabe, dada la violencia y la pérdida de primacía política de los suníes. Es probable que Irak siga siendo durante años o incluso décadas un país caótico y disfuncional; en el peor de los casos, podría convertirse en un Estado fracasado, caracterizado por un conflicto civil que involucre a varios de sus vecinos. Cada vez está más claro que la de

Richard N. Haass, ex director de Planificación Política en el departamento de Estado, es presidente del Council on Foreign Relations y autor de *The opportunity: America's moment to alter History's course*. © *The National Interest*, 2007.

Irak, una guerra voluntaria, fue una mala decisión.

Existe además la amenaza planteada por la capacidad nuclear de Corea del Norte,¹ evidente con la prueba nuclear que efectuó en octubre de 2006, y por la aparente determinación iraní de seguir adelante con los planes de desarrollar una capacidad propia para enriquecer uranio, lo cual le daría la posibilidad de tener armas nucleares propias. Hezbolá, respaldado por Irán, tiene mucho poder en Líbano; Hamás, apoyado por Irán, es más poderoso en los territorios palestinos. El proceso de paz en Oriente Próximo está moribundo. Afganistán empieza a mostrar algunos de los deterioros estratégicos observados en Irak. El genocidio continúa en el suroeste de Sudán; en Nigeria aumenta la agitación; los populistas antiestadounidenses, animados por los ingresos derivados de las exportaciones de gas y petróleo, ganan terreno en varios países de Latinoamérica.

Los retos mundiales son igualmente numerosos y difíciles de afrontar. Los esfuerzos por evitar la propagación de los materiales y las armas nucleares podrían sufrir un serio revés si no se hace nada por frenar el programa norcoreano y por paralizar el de Irán. Es más una cuestión de “cuándo” habrá otro atentado terrorista importante, que de “si” lo habrá o no.

El cambio climático prosigue, aunque el mundo no está cerca de alcanzar un consenso respecto a qué debería hacerse para pararlo. Los preparativos para la epidemia prevista de gripe aviaria son inadecuados en la mayoría de las ciudades estadounidenses.

¿Se puede hacer algo? La respuesta corta es “sí”. Quienes sugieren lo contrario y afirman que un presidente sin posibilidades de ser reelegido en los dos últimos años de su mandato y enfrentado a un Congreso controlado por la oposición no puede actuar con eficacia, están equivocados. La Constitución concede al presidente bastante margen de maniobra en lo que a los asuntos exteriores se refiere. El control demócrata del Congreso no va a cambiar esta realidad más que en áreas como el comercio, donde la Constitución da al Congreso un papel central y la mayoría de la Cámara es cada vez más proteccionista. Una limitación mayor podría ser el hecho de que el ejército estadounidense está inmovilizado en Irak y en Afganistán, y que el presupuesto estadounidense está en números muy rojos. Esto incita a escoger iniciativas centradas en la diplomacia y a evitar nuevos compromisos importantes que requieran fuerzas terrestres o dólares.

La buena noticia para Bush es que la oportunidad de emprender iniciativas de este tipo existe. En los casos de Irán y Corea del Norte, no hay, por supuesto, garantía de que la diplomacia vaya a tener éxito. Pero ninguna de las alternativas a la diplomacia es prometedora. Cambiar de régimen parece fútil, lanzar ataques militares preventivos provocaría una costosa represalia, y convivir con las armas nucleares aumenta la perspectiva de que éstas puedan acabar en manos de terroristas o animen a Irán a actuar con más decisión de la que ya tiene.

Un enfoque diplomático ofrecería a cada país un generoso conjunto de in-

1. Nota del editor: el 13 de febrero, China, Rusia, Japón, EE UU, Corea del Sur y Corea del Norte firmaron un borrador de acuerdo por el que Pyongyang se compromete a desmantelar su arsenal nuclear en 60 días a cambio de ayuda energética (un millón de toneladas de petróleo) y del fin de las sanciones económicas de Washington sobre el país asiático.



AP/RADIALPRESS

¿Y con Irán? Los negociadores de Japón, Corea del Sur, Corea del Norte, China, EE UU y Rusia tras el acuerdo sobre desarme nuclear con Pyongyang (Pekín, 13 de febrero de 2007)

centivos económicos, energéticos, diplomáticos y de seguridad a cambio de aceptar estrictos límites en sus programas nucleares e inspecciones encaminadas a crear confianza en que se respetan esos límites. Lo ideal sería que dicha oferta se aceptara; si no, otros la verían suficientemente justa y eso permitiría la imposición de sanciones o, in extremis, aumentaría el apoyo al uso de la fuerza militar.

Atraer a China, a través de cuyo territorio transita la mayor parte del comercio de Corea del Norte, es esencial para que la diplomacia tenga el efecto deseado sobre Pyongyang. En lo que respecta a Irán, no hay ninguna “China”, en el sentido de que no hay otro país con una influencia posiblemente vital. El objetivo en este caso debe ser presentar una oferta que atraiga a los iraní-

es de tal modo que el régimen se sienta presionado desde abajo para abandonar los elementos de su política exterior radical y así recibir los beneficios económicos que la población desea.

En Irak, una política de más de lo mismo promete más costes que resultados. Los terroristas, los insurgentes suníes y las milicias chiíes se matan unos a otros, y también a las fuerzas y a las autoridades del gobierno y a los civiles. Las fuerzas gubernamentales iraquíes, a pesar de estar formadas, equipadas, asesoradas y complementadas por las tropas estadounidenses, dan pocas señales de ser capaces de mantener el orden en el centro del país, donde se encuentra Bagdad y la mayoría de los suníes de Irak. El aumento del número de soldados estadounidenses no puede sostenerse durante mucho tiempo; y lo

más importante es que hay pocos indicios de que este aumento pueda cambiar la situación de la seguridad sobre el terreno en Irak y frenar o poner fin al conflicto sectario.

Una vez dicho esto, EE UU debería también abstenerse de adoptar una estrategia de retirada clásica, en la que su política esté determinada por el calendario más que por las condiciones sobre el terreno. Aunque la retirada reduciría los costes inmediatos (humanos, militares y económicos) que supone mantener una presencia, es casi seguro que las condiciones en Irak se deteriorarían más aún, lo cual daría pie a una guerra civil en toda regla que mataría a miles de personas y desplazaría a decenas e incluso cientos de miles. Dicha guerra podría atraer a uno o más de los vecinos de Irak y extenderse a otras partes de Oriente Próximo. La confianza en la fiabilidad y la resolución de EE UU se resentiría. Esto animaría a los terroristas y a las fuerzas y Estados radicales de la región y de otras zonas, y desanimaría a los amigos y a los aliados de EE UU.

Por el contrario, y con el tiempo, el esfuerzo militar estadounidense debería reducirse, reorientarse (hacia el asesoramiento y la formación, apartándose del combate) y desplegarse nuevamente (alejándose de la guerra civil y acercándose a las fronteras con Turquía y Siria). La velocidad y la intensidad de estos cambios deberían estar relacionadas con los criterios del presidente y de su equipo de seguridad nacional, respecto a la intensidad del conflicto civil y a la eficacia de la presencia militar estadounidense, la intermediación en soluciones internas que proporcionen una autonomía regional considerable, y el reparto de los ingresos derivados de la venta de petróleo, los derechos de las minorías y la desmovilización de las mi-

licias. La ayuda económica adicional podría condicionarse a dichos acuerdos, como un modo de aumentar el incentivo para que los iraquíes mostrasen más flexibilidad y moderación.

EE UU debería también organizar un foro permanente en el que participaran gobiernos interesados en el futuro de Irak. El modelo sería el denominado foro de “seis más dos”, utilizado para facilitar la transición afgana desde el desgobierno talibán hacia la democracia. El objetivo sería limitar algunas formas de injerencia exterior, y fomentar las formas de participación que podrían ayudar a Irak a ponerse nuevamente en pie. Esto exigiría la participación de Irán y Siria, dos países que han contribuido a los problemas internos de Irak, pero a los que también les interesa su integridad territorial y su viabilidad.

Naturalmente, es muy posible que ninguna nueva política dé fruto. Esto deben admitirlo tanto el gobierno como la opinión pública en general. Irak bien podría caer en una guerra civil total. EE UU tendría que buscar modos de contrarrestar este revés en su política exterior demostrando que todavía puede ser un actor eficaz y fiable –algo que tal vez exigiría la revitalización de la diplomacia entre Israel y Siria– y definir en líneas generales las ideas estadounidenses acerca de las condiciones para alcanzar un acuerdo de paz definitivo entre Israel y los palestinos. Washington podría también esforzarse más por evitar el desmoronamiento de Afganistán y el genocidio de Darfur. El fracaso en Irak no impide el éxito en otras partes, y no debería utilizarse como la única vara para medir la política exterior estadounidense.

La experiencia reciente también insta a hacer algo más en lo que respecta a la dependencia energética. La declaración de Bush en su discurso so-

bre el estado de la Unión de 2006 de que “EE UU es adicto al petróleo, que a menudo se importa de partes inestables del mundo” es cierta. Por desgracia, las políticas propuestas por el gobierno no se ajustan a la escala del problema. La actual situación es extremadamente costosa en lo referente a flujos de dólares (muchos de los cuales van a parar a líderes y a países que persiguen objetivos hostiles a EE UU), al aumento de las cargas para los países pobres del mundo y a los factores que exacerbaban el cambio climático. La solución no radica en perseguir la quimera de la independencia energética, sino en una mezcla de políticas a corto y medio plazo diseñadas para acelerar la aparición de alternativas al petróleo y al gas y para reducir la cantidad de petróleo y gas consumido. Esto se traduce en unos impuestos más altos sobre la gasolina (compensados mediante desgravaciones en los impuestos sobre la renta de las personas físicas o sobre el capital) y mayores exigencias de ahorro de combustible para coches y camiones ligeros.

Pero la experiencia de los últimos seis años debería conducir a una reorientación de la política exterior estadounidense. No es simplemente que necesite volverse más multilateral y diplomática. También necesita cambiar de eje. Se han perdido años mientras EE UU se distraía con esperanzas ilusas de cambios de régimen. Este tiempo ha permitido a Corea del Norte ampliar su arsenal nuclear. También ha permitido a Irán continuar con sus esfuerzos clandestinos para desarrollar la capacidad de enriquecimiento. Mientras tanto, EE UU malgastó la oportunidad de presionar a Irán cuando el petróleo estaba a un tercio de su valor actual –antes de que Washington se viera empujado en Irak– y cuando Irán aún estaba go-

bernado por alguien más abierto a las relaciones normales con el mundo exterior. Las ambiciosas esperanzas de transformación también ayudan a explicar por qué EE UU se embarcó en su errada política en Irak.

Los problemas que presenta este planteamiento de la política exterior son más prácticos que filosóficos. Las democracias maduras son más pacíficas. Pero crear democracias maduras es una tarea abrumadora. El ritmo y la secuenciación de la reforma política y económica, teniendo en cuenta la cultura y la tradición locales, son, entre otros, factores que complican todos los esfuerzos para inculcar (por no decir instalar) vías democráticas. Los éxitos parciales pueden traducirse en fracasos totales, porque las democracias incompletas o “incipientes” tienen tendencia al populismo y al nacionalismo extremista. Las elecciones, lejos de constituir la panacea, pueden introducir problemas adicionales. En Irak, han reforzado más la identidad sectaria que la nacional; en Palestina, las elecciones han elevado al poder a un partido con un programa contrario a la resolución del conflicto.

Es más, toda esta ingeniería social se produce necesariamente al mismo tiempo que EE UU se ve conminado a pedir a algunos de los mismos gobiernos que pretende cambiar (y en ocasiones derrocar) ayuda para abordar los acuciantes retos políticos, económicos y estratégicos del momento. Resaltar la necesidad de que se efectúe una drástica reforma política puede dificultar la cooperación en otros asuntos prioritarios; dar marcha atrás puede exponer a EE UU a acusaciones de hipocresía y dobles raseros. Por estas razones, el principal interés de la política exterior de EE UU debe ser la política exterior, no la política interior, de otros.