

CAEI

Centro Argentino
de Estudios
Internacionales



Los sucesos de África del Norte y el orden internacional. Rupturas, expectativas y continuidades

by Alberto Hutschenreuter

Working paper # 22
Programa Medio Oriente

Los sucesos de África del Norte y el orden internacional. Rupturas, expectativas y continuidades

Por Alberto HUTSCHENREUTER¹

Centro Argentino de Estudios Internacionales

Posiblemente, los acontecimientos que tienen lugar en la mayoría de los países ubicados en el amplio arco que se extiende desde el Marruecos hasta Omán se conviertan en el “segundo gran momento estratégico” de los últimos veinte años en las relaciones internacionales.

El “primer momento” ocurrió entre 1989 y 1991, los denominados “años estratégicos”, cuando el fin del imperio soviético sobre los países de Europa Centro-Oriental fue seguido del propio final de la Unión Soviética. Para algunos, allí se acabó el convulso siglo XX que, curiosamente, se había iniciado con la Revolución Soviética de 1917. Fue la primera vez en la historia que una centuria se inició y feneció con acontecimientos de escala que tuvieron lugar en un mismo país.

Veinte años después, las protestas y sublevaciones (que en rigor comenzaron en el campamento saharauí de Agdaym Izik en octubre de 2010) como rastro de pólvora prosiguieron y se intensificaron en Túnez y Egipto terminando incluso con las satrapías que gobernaban dichos países. Más aún, hasta las autocracias más herméticas y represivas de esa “zona de turbulencia” que es el Norte del África y Oriente Medio se encontraron ante movilizaciones que amenazaron su continuidad.

Como 1989-1991, 2011 quedará registrado como un momento de inflexión mayor en la historia de esos países y quizá también en las relaciones internacionales. Comparativamente, claro que los acontecimientos actuales lejos están de alcanzar la magnitud y la trascendencia de aquellos, que marcaron nada menos que el final de un régimen internacional de escala global casi centenario. Pero, más allá de cómo prosigan los hechos, los mismos han sido extraordinarios e implican una ruptura de escala.

Al menos dos rasgos caracterizan a ambos “momentos”: su imprevisión antes de los mismos, y las expectativas favorables después. A los fines de esta breve apreciación del orden internacional a partir de sucesos mayores, quedémonos en este segundo rasgo.

1989-1991: ruptura y expectativas

Tras el derrumbe de la URSS, el orden internacional se dirigió hacia una estación de manifiesta esperanza. Y no debe asombrar que haya sido así: es casi una “regularidad” en la política internacional, para expresarlo en términos de Jean Duroselle, que los años que siguen al término de una etapa de confrontación militar mayor o de un régimen internacional determinado se caractericen por un estado de marcado optimismo por parte de la comunidad internacional respecto del rumbo que vaya a tomar el orden interestatal. Si bien no siempre dicho optimismo se funda en concienzudos análisis sobre las verdaderas consecuencias del fin de una era, la comunidad aspira siempre a tiempos mejores, sobre todo si proviene de un ciclo duro, violento y regresivo.²

A principios del último decenio del siglo pasado, las expectativas volvieron, una vez más, a depositarse en un orden basado en lo que los internacionalistas denominan el “modelo institucional”, esto es, un orden internacional bajo predominancia del derecho y las instituciones internacionales: una suerte de “nueva oportunidad mundial” para configurar relaciones entre Estados desde pautas multilaterales pactadas y acatadas universalmente.

¹ Coordinador del Área de Geopolítica del CAEI. Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, 2010). Profesor Titular de Geopolítica en la Escuela Superior de Guerra Aérea desde 1994.

² Alberto Hutschenreuter, “Dimensiones y cuestiones estratégicas del mundo actual”, Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea, Edición 2007, Buenos Aires, p. 10.



Entonces, la ONU pasó a concentrar buena parte de las esperanzas, y el mundo pareció orientarse hacia una nueva era de entendimientos y posibilidades de observancia de los grandes principios del derecho internacional público. Dando acaso por sentada esta nueva realidad, Saddam Hussein concluyó que estaba “habilitado” para concretar reajustes geopolíticos con su vecino Kuwait y (eventualmente) con Arabia Saudita: en otros términos, convencido de que su acto de fuerza sería tolerado por ser el definitivo de una etapa de confrontación política-ideológica y de rivalidad militar que fenecía, procedió a invadir un país.

Asimismo, en tanto implicaba una corriente que conducía a los países que se sumaban a ella a un “rápido abandono del atraso”, casi como un nuevo “régimen internacional” la globalización profundizó las expectativas de la comunidad internacional. Más aún, nunca como durante aquellos años se debatió acerca del advenimiento de un mundo donde las implicancias comercio-económicas entre los países “fondeaban” a éstos a lógicas de cooperación que los alejaban de lógicas de conflictos.

Sin embargo, antes de finalizada la década del noventa aquellas expectativas se encontraban devaluadas y, una vez más, el mundo se reorientaba hacia lo que Stanley Hoffmann apropiadamente ha denominado (en oposición a “políticas de orden”) “políticas como de costumbre”, esto es, políticas basadas en la predominancia de la salvaguarda y la promoción del interés nacional y la competencia interestatal por sobre políticas conformes a los anhelos de la comunidad internacional.³

Para entonces, no solamente la guerra (particularmente en Europa y bajo su forma más aberrante) había regresado al orden internacional pos bipolar, sino que la amenaza más letal para la humanidad desde 1945, el armamento nuclear, lejos de reducirse, se expandió vertical y horizontalmente (los poderes centrales mejoraron sus sistemas, en tanto que en 1998 India y Pakistán realizaron once detonaciones). Más aún, las iniciativas de ampliación y expansión de la OTAN por parte de Occidente fueron visualizados por Rusia no desde patrones de cooperación y confianza (como se declamaba) sino desde términos del conflicto que se tenía por finalizado.

Si quedaban rescoldos del modelo institucional en el orden internacional, a partir de los atentados terroristas en Estados Unidos, que bien representan otro acontecimiento estratégico mayor aunque en un sentido involutivo (por el mismo hecho y por sus consecuencias), su alcance se restringió considerablemente, al punto que desde ese acontecimiento la soberanía de los Estados no preeminentes quedó muy sujeta a los imperativos de la seguridad nacional del agente “primus inter pares” del sistema interestatal. Richard N. Haass fue uno de los analistas más claros y concluyentes en relación a esta sensible cuestión:

La necesidad también puede llevarnos a reducir o aun eliminar la soberanía cuando un gobierno, ya sea por ineptitud o por carecer de una política consciente, es incapaz de cubrir los requerimientos básicos de sus ciudadanos [...] Por lo tanto, debemos concebir una soberanía condicional y una contractual, más que absoluta. Si un Estado no cumple sus obligaciones contractuales pierde los beneficios normales de la soberanía y se abre a un ataque, la remoción de su gobierno o una ocupación.⁴

Considerando lo anterior como asimismo los hechos, es probable que el periodo pos-11-S quede registrado como uno de los períodos más precarios en relación al alcance de los grandes principios del derecho internacional en tiempos de turbulencia.

Hacia fines de la primera década del siglo XXI, el recambio presidencial en Estados Unidos implicó una “normalización” en la política exterior de ese país, es decir, un retorno a la priorización de sus intereses nacionales y no a la búsqueda (“neoconservadora”, aunque más apropiadamente “revolucionaria”) de un sistema internacional en concordancia con sus intereses. Pero nada indicaba que esa política se apartaría de los principios realistas que la guiaron desde el ascenso estadounidense al poder, hacia fines del siglo XIX.

³ Stanley Hoffmann, “Orden mundial o primacía”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, p. 227.

⁴ Richard N. Haass, “La soberanía ya no es lo que era”, La Nación, Buenos Aires, 23/2/2006, p. 23.



En breve, si bien los notables acontecimientos de 1989-1991 implicaron una ruptura mayor del orden local e internacional, en tanto implicaron el final del régimen internacional de posguerra, la misma no implicó una modificación sustancial de los patrones que rigen tal orden, es decir, no implicó cambio en relación a las bases tradicionales de las relaciones internacionales. Claro que en la disciplina existen nuevos actores y nuevas dinámicas, pero ello no afectó la centralidad sus cimientos, a saber: descentralización y jerarquización del sistema interestatal, preeminencia de los Estados, competencia entre los Estados, predominancia del interés nacional, autopreservación, régimen internacional restringido, guerra, técnicas de balance de poder, etc.

2011: ¿nuevas expectativas?

Los acontecimientos norteafricanos, sobre todo los que tuvieron lugar en Egipto, generaron expectativas proporcionalmente similares a las que abrazó la comunidad internacional a principios de los años noventa: algo así como una nueva señal de partida en la búsqueda de un reordenamiento no sólo local o regional, sino también internacional.

Los hechos no eran menores: en cuestión de semanas, movilizaciones y “golpes de la calle” ponían fin a autocracias que parecían graníticas. Sin llegar a conformar modelos políticos de cuño totalitario, los autoritarismos norteafricanos desplazados se basaban en patrones que hacían altamente cuestionable el regreso hacia formas políticas más flexibles: prolongado liderazgo personal, partidos políticos hegemónicos (cuando no únicos), policía secreta implacable, propaganda, atomización social, etc. Pero en menos de un mes, el líder del país árabe más fuerte se vio cuestionado para continuar al frente del país y, tras un desesperado intento por continuar, debió finalmente abandonar el poder.

Más aún, las revueltas no sólo pusieron fin a un supuesto patrón político casi inmutable, sino que súbitamente pareció perder sustento otro extendido supuesto: el que aseguraba que prácticamente no había sustitutos para la autocracia como dicho patrón, puesto que la opción islamista implicaba (inexorablemente) el surgimiento de regímenes “modelos Irán ‘79”.⁵

Asimismo, el desplazamiento de mandatarios árabes tuvo una rápida lectura favorable en relación a la amenaza que implica el “yihadismo cercano”, es decir, aquel terrorismo que geopolíticamente opera en función de la “ocupación” de los países árabes por parte de dirigencias políticas impías o apóstatas congradadas con Occidente. Desde dichas lecturas, una “nueva legitimidad” al frente de esos países restaría argumentos ideológicos al “terrorismo en casa”, e implicaría disponer de mejores herramientas para neutralizarlo.⁶

En clave regional, las expectativas que suscitaron los acontecimientos norteafricanos están asociadas a una serie de cuestiones relevantes para los numerosos países implicados en la “geopolítica del Mediterráneo”, concretamente, hidrocarburos, seguridad, migraciones y conflicto israelo-palestino.

El establecimiento de regímenes políticos legítimos podría implicar el abordaje de estas cuestiones sin la “carga” de las demandas e impugnaciones domésticas que, más allá de la naturaleza represiva de los regímenes, siempre (y más todavía hoy) requieren “gestión”. En breve, los cambios podrían liberar energías para que estos países alcancen, hacia fuera y hacia adentro, acuerdos y condiciones favorables para su gobernabilidad y, por tanto, su prosperidad.

En relación al conflicto de Oriente Medio, el establecimiento de regímenes legítimos en los países árabes podría implicar la apertura de una nueva agenda de trabajo en la que ya no estarán presentes liderazgos que necesiten “avivar” dicho conflicto para mantener su propia legitimidad.

⁵ Es pertinente destacar que existen interesantes estudios relativos a la evolución de los partidos islamistas durante los últimos lustros; ver, por caso, Ricard González Samaranch, “Democracia e islamismo: ¿Un matrimonio imposible?”, Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, 84, diciembre de 2008, p. 181.

⁶ Ver: Amparo Tortosa, “Sin miedo a las nuevas democracias árabes”, Foreign Policy en Español, febrero de 2011, www.fp-es.org (disponible en línea).



A escala global, varias son las advertencias a partir de los acontecimientos en cuestión: desde el advenimiento de una nueva ola democrática hasta la casi invalidez de la “realpolitik” en las relaciones internacionales, pasando por el fin del ciclo unipolar.

Sin duda que las apreciaciones que motivaron los acontecimientos norteafricanos son por demás interesantes; no obstante, es prematuro considerarlas en términos de expectativas favorables, particularmente las relativas al orden internacional.

En primer término, la desaparición de la escena política de autócratas como Mubarak no implica un automatismo político: seguramente el régimen introducirá correctivos en dirección de una mayor apertura, de hecho ha comenzado a hacerlo, pero el ascendente del históricamente determinante factor militar sobre el mismo lo mantendrá en un nivel de “autoritarismo aminorado”.

Pero más allá de esta continuidad política, nada anómala para un país sin tradición democrática, resulta interesante observar brevemente algunos datos que nos muestran la falta de relación entre democracia y derechos individuales que caracteriza a este tipo de países: según recientes estudios del prestigioso centro Pew Research, casi el 60 por ciento de los egipcios consideran que la democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno, pero cerca del 90 por ciento considera correcto que el Islam desempeñe un papel central en la política.⁷ Es decir, la democracia no implica sacrificar la tradición que, en muchos aspectos, no acompaña a la misma.

Desde una perspectiva más global y sobre todo realista, los levantamientos de Túnez, Egipto, etc., bien pueden estar representando una nueva marea democrática, pero la importancia (básicamente geopolítica) del país en transición puede volver a este país en sujeto de influencias extranjeras que no solamente devalúan la democracia, sino que terminan por hacer mayor la amenaza del accionar del “yihadismo cercano”, escenario que prácticamente desmorona la esperanza que asocia democracia árabe con el relajamiento de dicha amenaza.

En este sentido, resultan interesantes algunos recientes (aunque no nuevos) análisis que intentan clarificar qué implicaría estratégicamente el compromiso y el apoyo de actores preeminentes con la democracia árabe, como asimismo con otras democracias situadas en “espacios selectivos o sensibles”, es decir, espacios siempre pasibles de compromiso por parte de aquellos.

Básicamente, implicaría establecer contactos con organizaciones de la sociedad civil, líderes de la oposición, etc., que cumplirán un papel central en la transición y después; pero si bien el apoyo apuntaría a respaldar la democracia árabe, el mismo no estaría dirigido a la consolidación orgánica de una democracia “del pueblo y para el pueblo” sino a una democracia funcional a los intereses estratégicos de Occidente.

Así, la “democratización” se vuelve un importante valor estratégico para mantener la hegemonía; el recurso conocido como “Let them eat cake” da al pueblo la “imagen” de democracia y mantención de una relación co-dependiente con la nueva élite. De este modo, la democracia se torna una formalidad.⁸

Aprobada el 17 de marzo pasado, la resolución 1.973 del Consejo de Seguridad de la ONU fue recibida como “otro nuevo amanecer” en materia de salvaguarda de los pueblos (en este caso, el pueblo libio); sin embargo, para algunos de los actores preeminentes del Consejo de Seguridad la misma puede significar el primer paso

⁷ Ver: James Bell, “Will Enthusiasm for Democracy Endure in Egypt and Elsewhere?”, Pew Research Center Publicatios, March 8, 2011. www.pewresearch.org (disponible en línea).

⁸ Andrew G. Marshall, “America’s Strategic Repression of the `Arab Awakening””, Part 2, February 9, 2011, www.globalresearch.as (disponible en línea). Este autor centra dicha estrategia en Estados Unidos, pero la densidad de intereses (particularmente energéticos) en liza nos lleva a incluir a otros actores de Occidente que, sin ser parte de dicha estrategia, no desestiman su “funcionalidad”.



en dirección hacia aquella forma de “democracia funcional” que se establecerá en Libia una vez desplazado el coronel Gadafi.⁹

Por otra parte, sin abandonar la plataforma del realismo, la singular “dinámica” del casi irreductible conflicto de Medio Oriente no se vería favorecida con regímenes árabes propensos a reencauzar el mismo por la senda de las negociaciones. Para aquellos que defienden el espacio geopolítico israelí en base a intereses del “pueblo” (no del “Estado”) de Israel, esto es, parte del espacio territorial resultante de la victoria militar de 1967, siempre será funcional a los intereses de Israel que se mantenga la crítica ofensiva desde los países árabes.

De manera que si bien es cierto que los sucesos actuales en los países norteafricanos han roto patrones y supuestos que se tenían por infranqueables, análisis más calibrados abren interrogantes considerables sobre la evolución de los mismos. No obstante las apreciaciones realizadas, ahora es tiempo de observar y aguardar que las diferentes situaciones se reacomoden a fin de contar con datos más “fríos” que nos permitan realizar nuevos análisis y tenencias con mayores precisiones.

Para concluir, es cierto que en el orden internacional actual existe un “despertar político global” que se expresa en la efervescencia y conciencia política de los pueblos,¹⁰ y los acontecimientos extraordinarios del Norte de África lo corroboran: las variables intra-estatales son componentes clave del orden internacional del siglo XXI. Pero no por ello de deben desdeñar o subestimar aquellas “variables mayores de continuidad” en dicho orden.

En este sentido, una rápida mirada a los acontecimientos inter-estatales de los últimos años nos devuelve un escenario de continuidad inquietante que sin duda requerirá cada vez con más premura de lo que los valedores de la “realpolitik” denominan “diplomacia creativa”: poderes emergentes, dato que implica recordar la “ley de hierro” protohistórica del paradigma de la política real, que sentencia: “el ascenso de un poder nunca puede ser pacífico”; gastos de defensa en ascenso, sobre todo en aquellos espacios cuyos poderes emergentes van afirmando “capacidades de deferencia”, es decir, prudencia y consideración por parte de aquellos actores zonales y no zonales ante los intereses de aquellos; sensible incremento del comercio de armamento convencional; tensiones interestatales mayores; doctrinas de seguridad nacional de “alcance global”; choques interestatales; sentimientos de humillación no reparados; modelos institucionales “inficionados” (y por tanto devaluados) por intereses de Estados; priorización de intereses nacionales en desmedro de intereses colectivos, etc.

Estos hechos nos demuestran no solamente continuidades, sino las ostensibles alertas del orden internacional actual, sobre todo, los altos riesgos que implica el hecho de considerar que se conoce la situación y hasta se conoce lo que puede llegar a ocurrir. A la luz de las realidades que vienen teniendo lugar en el orden interestatal y con el propósito de trabajar en materia de prevención, los especialistas en prospección suelen referirse en los últimos tiempos al concepto de “Jurassic Park”: como en el recordado film, los científicos creían que los dinosaurios salvajes podían ser controlados por medio de un cerco, pero finalmente, por creer que tenían todo controlado acaban no controlando nada y las consecuencias son inesperadas y fatales.

⁹ En este sentido, no ha pasado desapercibida la advertencia de Rusia (que se abstuvo en la votación de dicha resolución) en relación a que los bombardeos de la coalición internacional se realizan no tanto “para proteger a los civiles y zonas habitadas por civiles” sino considerando la ayuda a los que combaten contra Gadafi.

¹⁰ Dicho término fue utilizado por Zbigniew Brzezinski en 2008.

