

"Marco estratégico global: del viejo Nuevo Orden Mundial, a un orden mundial verdaderamente nuevo"

DR. MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ

Universidad del Salvador / Escuela de Defensa Nacional

Claudio Castro 2277, Planta Alta

1682 Martín Coronado

ARGENTINA

mcbartolome@hotmail.com

Área Temática: El entrelazamiento de la agenda de seguridad global con la regional

**I Encuentro de Estudiantes y Graduados en Relaciones Internacionales
de Iberoamerica. Buenos Aires, agosto de 2003**

Resumen:

Luego de la segunda Guerra del Golfo, derivada a su vez de los atentados del 11S, se requiere una reformulación de la idea de un *Nuevo Orden Mundial*, pues se modificaron las reglas de juego en el sistema internacional. Reglas de juego que hoy abarcan, entre otros aspectos, nuevos patrones de permisibilidad para los Estados; la medición de las amenazas a la paz y seguridad internacionales a escala global; la constitución de EE.UU. en evaluador del cumplimiento de los referidos patrones de permisibilidad; el uso del poder militar estadounidense, en forma unilateral o en coalición, en formas preventivas y punitivas; y una alta incertidumbre respecto a los futuros teatros donde ese poder militar sería empleado.

Resulta llamativo que, tras el fin del conflicto Este-Oeste, dos de los más importantes momentos de recomposición del tablero internacional hayan girado en torno a sendas guerras del Golfo. O dicho en otras palabras: buena parte del orden internacional de la post Guerra Fría parece escribirse en las arenas de Irak.

Recordemos que la extemporánea invasión de Kuwait que hace trece años protagonizaron las tropas iraquíes, y la consecuente operación militar Escudo/Tormenta del Desierto, dieron lugar a la idea de un *Nuevo Orden Mundial*, vago slogan empleado *à la carte* según el gusto o la necesidad del usuario.

Ahora, concluida con el colapso del régimen de Hussein la segunda Guerra del Golfo, derivada a su vez de los atentados del 11S, cualquier contenido asignado previamente a la idea de un *Nuevo Orden Mundial* debe ser reformulado. La razón es simple: comienzan a delinearse nuevas reglas de juego en el sistema internacional, con especial énfasis en el subsistema de la Seguridad Internacional.

Los acontecimientos mundiales de los últimos años, especialmente los que ocurrieron con posterioridad a los hechos del 11S, indican que el *Nuevo Orden Mundial* tiene una única significación: nuevos patrones de permisibilidad para los Estados, basados en un menor umbral de tolerancia frente a conductas calificadas como perturbadoras de la paz y seguridad internacionales. Por su parte, el empleo de la fuerza (poder militar) ocupa un papel central en el plano de la *alta política*.

En otras palabras, existe un nuevo "*modelo de inclusión-exclusión*" del sistema internacional, orientado a influir en la conducta de Estados calificados como "perturbadores"; es decir, proclives a violar las reglas de la comunidad internacional¹. Esa influencia no sólo se ejerce a través de la amenaza de la fuerza (en caso de agresión, violación de la ley y opresión), sino también aclarando los múltiples perjuicios que acarrearía una conducta de ese tipo en términos de inserción en la arena global: aislamiento, pérdida de beneficios, sanciones.

¹ SCHROEDER, Paul: "The New World Order: A Historical Perspective", en ROBERTS, Brad (ed.): *Order*

Siguiendo esta línea de pensamiento, la adhesión a los postulados del *Nuevo Orden Mundial* da lugar a "comunidades de seguridad" en los términos de Karl Deutsch, o "complejos de seguridad" en la línea de Barry Buzan. Es decir, lo que recurrentemente se denomina "zona de paz", concepto que refleja valores compartidos (incluida la democracia, en el sentido occidental del término) y la decisión de sus miembros de no competir entre sí en términos de *realpolitik*. Por el contrario, si no se observan alteraciones en el patrón de conducta del Estado perturbador, las mismas son forzadas a través del uso de la fuerza. Es decir, un paso de la *disuasión* a la *compulsión*, dentro del espectro del empleo del instrumento militar.

Para comprender al "nuevo" *Nuevo Orden Mundial*, es necesario volver a pensar estratégicamente a la geografía, un factor clave, toda vez que las amenazas a los actores del orden de la post Guerra Fría se despliegan y materializan en espacios y territorios. Uno de los más famosos estrategas contemporáneos, Colin Gray, lo planteó de la siguiente manera: "la geografía define a los jugadores (sean Estados o no), frecuentemente define los objetivos por los cuales los jugadores compiten, y siempre define los términos en los cuales ellos miden su seguridad en relación a otros actores"².

Repensar estratégicamente a la geografía implica (entre otras cosas) flexibilizar el valor absoluto del factor *distancia*. Y en esto es conveniente tener en cuenta el concepto de *Ambiente Internacional Políticamente Relevante* (PRIE), definido por Zeev Maoz como "el grupo de unidades políticas cuyas estructuras, conductas y políticas tienen un impacto directo en los cálculos estratégicos y políticos del Estado focalizado"³.

Hoy, en el campo de la Seguridad Internacional, todo Estado debe reconocer un PRIE que no limite la identificación de amenazas a su seguridad en función de su contexto regional y

and Disorder after the Cold War, The MIT Press, Cambridge & London 1995, pp. 368-385

² HANSEN, David: "The Immutable Importance of Geography", *Parameters*, Spring 1997, pp. 55-64

³ MAOZ, Zeev & RUSSETT, Bruce: "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review* 87:3 (1993), pp. 624-638

de sus vecinos limítrofes; por el contrario, debería asociar tales amenazas a escalas de análisis que pueden llegar a ser globales.

Un provocativo ensayo publicado en la conocida *Security Dialogue* ayuda a comprender las argumentaciones que subyacen a esta opción, alegando que en los últimos años se ha asistido a una lenta pero constante revolución en los asuntos mundiales que ha afectado el concepto de soberanía.

En esta línea argumenta James Gow, pues a él pertenece este enfoque, que la legitimidad que la comunidad internacional (vg. los Estados con mayor poder) le otorga a un régimen político guarda relación directa con la observancia de las reglas de juego internacionales por parte de ese régimen. O dicho de otro modo, el criterio para reconocer exógenamente una autoridad estatal no es sólo su capacidad para ejercer poder, sino también su carácter no disruptivo del orden internacional.

Dos conclusiones básicas se desprenden de esta novedosa mutación que Gow denomina "*internacionalización de la soberanía*": por un lado, surge una suerte de "monitoreo" (el remanido *oversight* al cual apelan los académicos estadounidenses) de la calidad de soberanía que ejercen los Estados; por otra parte, la solidez de esa soberanía reconoce como una de sus fuentes a la forma en que el Estado contribuye a la estabilidad internacional.

Así, se amplían las tradicionales nociones de amenaza que reconocen los Estados, quienes pasan a incorporar en su inventario a tales perturbadores. Las amenazas al orden internacional se tornan, transitivamente, en amenazas a los Estados; y éstos pueden reformular su tradicional derecho de autodefensa contra agresiones externas, ejerciendo una novedosa "*defensa contra la inestabilidad*" que accesoriamente contribuye a la paz y seguridad internacionales⁴.

Bajo los nuevos parámetros del Nuevo Orden Mundial, entendido como "*modelo de inclusión-exclusión*", y de una creciente "*internacionalización de la soberanía*", se observa

⁴ GOW, James: "A Revolution in International Affairs", *Security Dialogue* 31:3, September 2000, pp. 293-

un protagonismo norteamericano casi descollante. Indudablemente los nuevos patrones de permisibilidad para los Estados, y los niveles de tolerancia frente a conductas calificadas como perturbadoras, hoy se establecen en Washington.

Es por esta razón que, como aconteciera en épocas de la primera Guerra del Golfo, en los últimos meses fueron recurrentes las alusiones a una hegemonía de EE.UU.; en este sentido, el canciller francés Hubert Vedrine se refirió a esa nación como la única "hiperpotencia" (*hyperpuissance*), mientras muchos otros la calificaron como "*la nueva Roma*". Pero, ¿es esto realmente así? La respuesta a este interrogante dista de ser clara y, en todo caso, está sujeta a los alcances que se le asignen al concepto "hegemonía". Y esto, lejos de ser una banal discusión semántica, constituirá una de las claves de la evolución del sistema internacional.

El status de EE.UU.

En la primera Guerra del Golfo la superioridad militar demostrada por EE.UU. fue abrumadora, gracias al empleo intensivo de sistemas de armas que habían asimilado los últimos avances en Tecnologías de la Información (TI). Este salto cualitativo, que Alvin Toffler denominó "*guerra de la tercera ola*", fue el inicio de lo que hoy conocemos como Revolución de los Asuntos Militares (RMA, por sus siglas en inglés).

En forma atemporal, descontextualizada de las actuales circunstancias, este concepto ha sido definido por Krepinevich como "*lo que ocurre cuando la aplicación de nuevas tecnologías en un número significativo de sistemas militares se combina con conceptos operacionales innovadores y adaptaciones a la organización, en una manera tal que se altera fundamentalmente el carácter y conducta del conflicto (...) haciéndolo a través de un dramático incremento en el poder de combate y la efectividad militar de las Fuerzas Armadas*"⁵.

Una RMA trasciende la mera aplicación de nuevas tecnologías al armamento, para constituirse en un cambio en la misma *naturaleza* de la guerra. Su característica distintiva no sería tanto la rapidez con que se incrementa la efectividad militar respecto al contendiente, sino la magnitud del cambio de esa efectividad en relación a las capacidades militares preexistentes. Así, una RMA es el resultado de cuatro factores secuenciales: *cambio tecnológico + desarrollo de sistemas de armas + innovaciones operacionales + adaptación organizacional*.

Para algunos, esa superioridad militar norteamericana con ribetes de RMA fue señal inequívoca de la unipolaridad del sistema internacional, y del inicio de un período de hegemonía estadounidense. Otros, en cambio, opinaron que la unipolaridad de EE.UU. se restringía al campo bélico, mientras en el plano de los *poderes blandos* se asistía a una incipiente multipolaridad. El sistema internacional, entonces, escapaba a las categorías clásicas de unipolaridad y bipolaridad para perfilarse como un *mix* de ambas: una "uni-multipolaridad".

Decía Huntington que esta uni-multipolaridad era una situación en la cual "*...la resolución de cuestiones internacionales clave requiere la acción de la única superpotencia más alguna combinación de otros Estados mayores, y en la cual la única superpotencia es pasible de ser vetada por una combinación de los otros Estados*". En este modelo, el intento de EE.UU. por actuar unilateralmente, o imponer sus propios criterios a otros Estados, es una fuente de tensión y conflicto, principalmente con otros países de importancia (China, Rusia, Alemania, Francia, etc.), que pueden llegar a percibir al primero como una amenaza⁶.

Stanley Hoffmann también vislumbró este escenario en los mismos momentos de finalización de la Guerra Fría. Decía que EE.UU. continuaría siendo la única gran potencia "completa", poseedora del más grande arsenal y la más poderosa economía del orbe. Pero que tanto la difusión del poder como la impotencia parcial del poder económico y militar,

debido a las restricciones en su uso, harían mucho más difícil para ese país imponer su voluntad a otros y obtener resultados acordes a sus preferencias.

Por eso, agregaba Hoffman, EE.UU. continuaría siendo el "Nº 1" de un mundo más fluido que el de la Guerra Fría, pero sin la habilidad de controlarlo *a piacere* ni la capacidad para hacer unilateralmente muchas cosas. Apelando a un juego de palabras, este teórico concluía⁷:

"Los juegos de habilidad (games of skill) reemplazan a las pruebas de voluntad (test of will). Nuestro poder necesita ser complementado por el nuevo tipo de poder que requiere el sistema internacional: el poder de convencer."

Si no hay unipolaridad clara, no hay *hegemonía*. Hay *liderazgo*, que no es lo mismo, pues sólo un Estado hegemónico (en los términos de los debates neorrealistas que se sucedieron en los años 80, y que se reflejan en la *Teoría de la Estabilidad Hegemónica*) puede moldear las instituciones internacionales según sus valores e intereses, orientando sus conductas en función de intereses propios.

Siguiendo esta línea de pensamiento, paradójicamente las recientes operaciones militares contra Hussein ratificaron tanto la indiscutida primacía militar de EE.UU. como su falta de hegemonía. Esto último, en razón de no lograr que sus socios permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (a excepción de Gran Bretaña) legitimaran la conformación de una fuerza que actuara en Irak como una operación de paz encuadrada en el Capítulo VII de la Carta del organismo. Por eso, haciendo una interpretación propia de la Resolución 1441 del año 2002, se lanzó prácticamente sola contra Hussein.

La hegemonía presupone una vocación de multilateralismo, aunque sea nominal. Empero, junto a la falta de hegemonía norteamericana, se observa una renovada tendencia al

⁶ HUNTINGTON, Samuel: *Global Perspectives on War and Peace, or Transiting a Uni-Multipolar World*, Bradley Lecture Series, American Enterprise Institute, May 11, 1998

⁷ HOFFMANN, Stanley: "What Should We Do in the World?", *The Atlantic Monthly* 264:4, October 1989

unilateralismo por parte de ese país, que se venía insinuando en otros campos⁸, pero que ahora alcanza al *poder duro*. Y así surge, como anticipáramos, una de las claves del reordenamiento internacional que estamos transitando: para EE.UU. ya no es imprescindible la legitimidad que otorga el respaldo de las instituciones internacionales, al momento de emplear su instrumento militar en el exterior. Por el contrario, bastará con que su uso esté legitimado por la opinión pública doméstica.

Dicho lo anterior de otra manera, en el marco de las analogías históricas, hoy la Casa Blanca actúa más como Esparta que como Atenas. El modelo ateniense, en la perspectiva del Mundo Antiguo, apunta a conductas conciliadoras de la potencia respecto a su entorno; una vocación de trabajo conjunto con aliados y socios, en aras de empresas comunes; y una perspectiva de la política internacional que, en términos de teoría de los juegos, no es "*suma cero*". En las antípodas, el modelo espartano es indicativo de perspectivas individualistas y unilateralistas, impregnadas de un alto grado de desconfianza, poco proclives a autolimitarse en función de los intereses de terceros actores, leyendo el mapa del mundo como un juego de *suma cero*⁹.

En definitiva, aunque el actual status norteamericano no cuadra con una definición exacta de hegemonía, éste es el término que más se utiliza en los últimos tiempos. Hablemos entonces de hegemonía, aunque técnicamente no sea lo más adecuado, pero aclarando que ésta es una *hegemonía unilateral*.

El empleo de la fuerza por parte de EE.UU.

Se podrá argumentar que, al momento de ver seriamente afectados sus intereses, o amenazada su seguridad, EE.UU. jamás se detuvo en la legitimidad que otorgan los organismos internacionales, para emplear su instrumento militar en cualquier parte del mundo. Pero también se suponía, al menos desde los luctuosos hechos de Somalia en octubre de 1993 (operación UNOSOM-II) y la consecuente Directiva Presidencial N° 25

⁸ Entre otros hechos: anuncio de creación de un escudo antimisiles, en forma inconsulta con sus aliados; no ratificación de la Corte Penal Internacional; abandono del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.

⁹ WALKER, Martin: "Bush's Choice. Athens or Sparta", *World Policy Journal* XVIII:2, Summer 2001, pp.1-9

(PDD-25) del entonces presidente Clinton, que ese empleo no tendría lugar si los intereses afectados eran de naturaleza no vital, o si la amenaza a la seguridad era tenue.

Estos parámetros están cambiando, como lo demostró la segunda Guerra del Golfo. Irak, a principios del año 2003, no constituía una amenaza a la seguridad estadounidense, ni afectaba seriamente sus intereses. No pudo comprobarse de manera fehaciente la ligazón del régimen de Hussein con el terrorismo que protagonizó los hechos del 11S, ni su posesión de armas de destrucción masiva.

En la naturaleza del cambio de la forma estadounidense de emplear sus FF.AA., operan dos elementos. El primero de ellos, que suele ser visto como una nueva doctrina, es en realidad una alteración de la variable (o dimensión) "tiempo" de un clásico *ataque preventivo*.

Si la esencia de un ataque preventivo es detener la evolución de la capacidad de agresión de otro Estado o parte, antes que la misma se transforme en una amenaza real, lo que ahora se reduce es el lapso que media entre la percepción inicial de amenaza y la respuesta militar. Es decir, se invierte mucho menos tiempo en disuasión.

Se sabe que uno de los problemas de los ataques preventivos radica en su justificación legal o moral, desde el momento en que puede resultar imposible demostrar la intención hostil de la contraparte. Como ya se dijo, este escollo no parece detener a la dirigencia estadounidense. Lo que buena parte de la comunidad internacional ha calificado como una perniciosa "inversión de la carga de la prueba", dentro de cuya lógica los Estados deben demostrar que son inocentes, es entendido en Washington como un saludable "prevenir para no curar".

Ni más ni menos, la Casa Blanca parece haber extrapolado a escala global el modelo de prevención de la inseguridad pública que aplicó el famoso alcalde neoyorquino Rudolph Giuliani. Mal traducido por sus consumidores locales como "mano dura", ese modelo se conoció como "ventanas rotas" (*broken windows*), por el ejemplo que se utilizó para poner de relieve su naturaleza preventiva: el chico descarriado que hoy rompe una ventana con

una piedra, si no es detenido por las fuerzas policiales, será el homicida o el secuestrador del mañana¹⁰. ¿Qué el Poder Ejecutivo norteamericano no debe considerar, por analogía, al mundo como si fuera Harlem o el Bronx? Puede ser, pero eso es anecdótico.

Si el primer elemento detectado en la forma estadounidense de emplear sus FF.AA. es un menor tiempo entre la percepción inicial de amenaza y su neutralización por medios militares, el segundo indica que la jerarquización de una amenaza puede plantearse en forma retroactiva. Es decir, se reexaminan situaciones preexistentes, considerándose las inaceptables, y se las corrige a través de la fuerza. Así, el *ataque preventivo* se transforma en *ataque punitivo*.

Este dato, que también registra antecedentes puntuales en años anteriores¹¹, es de vital importancia a la hora de comprender el "nuevo" *Nuevo Orden Mundial* que cristaliza tras la última guerra en Irak, y que se constata especialmente en este caso. La potencia evaluadora del cumplimiento de los patrones de permisibilidad para los Estados, es decir EE.UU., no pretende preservar el *status quo*, sino que aspira a alterarlo.

No hay Seguridad Global

Indudablemente, un modelo de conducta como el descrito no hará otra cosa que profundizar las fisuras entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, impulsando posiciones estadounidenses cada vez más unilaterales, que generarán mayores rechazos en la contraparte, y así sucesivamente. Básicamente, un círculo vicioso donde ambos factores (disenso y unilateralidad) se retroalimentarán negativamente.

No sería descabellado pensar que una situación similar se registre en relación a la OTAN, una institución que modificó profundamente su doctrina estratégica en 1999, contemplando el empleo de la vía armada para lidiar con amenazas, militares y no militares, que se

¹⁰ Ver esta tesis en KELLING, George & COLES, Catherine: *Fixing Broken Windows. Restoring Order and reducing Crime in our Communities*, Touchstone, New York 1997

¹¹ Entre las más conocidas, la represalia preventiva con misiles de EE.UU. contra instalaciones militares de Irak en junio de 1993, materializada a través de misiles crucero Tomahawk, alegando legítima defensa ante un presunto atentado fallido contra George Bush (padre) en Kuwait, meses antes.

presentaran más allá de su ámbito geográfico¹². En esos momentos, y sobre todo a partir de la aplicación de esta nueva concepción estratégica en el conflicto de Kosovo, muchos vieron en la OTAN el germen de una nueva arquitectura de seguridad global.

Esto ha cambiado. Hoy, la naturaleza transatlántica quedó seriamente lesionada a partir de las posturas antagónicas sostenidas a ambos lados del océano en relación a Irak. Por cierto, contribuye a estas diferencias la posición de Gran Bretaña, que en materia estratégica parece dudar entre ser el más pronorteamericano de los países europeos, o el más europeo de los estados norteamericanos.

En el corto plazo, no es de esperar que se reduzcan las fisuras entre EE.UU. y sus socios del Consejo de Seguridad y la OTAN. La razón radica tanto en la solidez de la postura estadounidense, como en la autonomía decisoria que intentan practicar Francia, Alemania, Rusia y China. Estos cuatro países parecen haber adquirido conciencia de su status de grandes potencias del nuevo escenario uni-multipolar. Y puesto que el principio de autoayuda impone a los Estados emplear sus capacidades para optimizar su posicionamiento internacional, tener poder para ser una gran potencia y no serlo, como dice Waltz, es una anomalía estructural¹³.

En este marco, la forma estadounidense de emplear sus FF.AA. mostrará una reorientación de las *alianzas* a las *coaliciones*. Así como las distinciones entre hegemonía y liderazgo van más allá de una mera cuestión semántica, lo mismo puede decirse respecto a las coaliciones y las alianzas. Técnicamente, las primeras son acuerdos que generalmente se conciben *ad hoc*, en base a un motivo específico, en épocas de crisis; las alianzas, en cambio, tienden a ser más permanentes, y se estructuran en tiempos de paz.

Así, es probable que asistamos a novedosas coaliciones de geometría variable, articuladas por EE.UU. para resolver conductas de terceros países calificadas como inaceptables. En

¹² NATO: *The Alliance's Strategic Concept*, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC on 23rd and 24th April 1999. NATO Press Release NAC-S(99)65, April 24, 1999

¹³ WALTZ, Kenneth: "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* N° 18, Fall 1993, pp. 44-79

esta línea se inscribe la imagen sugerida por el teórico Richard Haas, de EE.UU. como "sheriff global": parodiando el *sheriff* que en el *Far West* seleccionaba a algunos pueblerinos para enfrentar al delincuente de turno, la idea apunta a un Estado que, en presencia de un perturbador, organiza una coalición de países aliados para lidiar con él, tras lo cual la misma se disuelve¹⁴.

La persistencia de las brechas entre EE.UU. y otros miembros del Consejo de Seguridad y la OTAN, así como la tendencia del primero a operar bajo la forma de coaliciones, muestran a las claras que se está lejos de lograr un sistema de seguridad global.

Lo que se espera

Si las tendencias identificadas hasta este punto gozan de cierta validez, no es descabellado suponer que en los tiempos por venir puedan registrarse nuevos empleos del instrumento militar, en diversos puntos del planeta. Y que en un contexto de ausencia de un sistema de seguridad global, ese uso corra por cuenta de este *sui generis* hegemón unilateralista que es EE.UU.

La Casa Blanca apelará a sus FF.AA. en modalidades preventivas o punitivas, preferentemente en el marco de coaliciones, en la medida en que perciba nuevas amenazas emergentes, aun de largo plazo (tesis "ventanas rotas") o revalorice amenazas preexistentes. Los mayores límites a esta conducta provendrán de su ciudadanía, en cuyo seno parecen interactuar dos factores, uno estructural y el otro coyuntural: su autopercepción de excepcionalismo, y la profunda influencia generada por los eventos del 11S, respectivamente.

El autopercebido excepcionalismo norteamericano, observado tempranamente por Tocqueville en *La Democracia en América*, parece reposar en una combinación de fuertes

¹⁴ HAAS, Richard: *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Council on Foreign Relations, New York 1997. La idea se retoma, con un fuerte sesgo crítico, en SCHILLER, Herbert: "Bases para un nuevo siglo de dominio norteamericano", en LE MONDE DIPLOMATIQUE: *Geopolítica del Caos*, Debate, Barcelona 1999, pp. 41-54

sentimientos religiosos y patrióticos, y de un alto dinamismo (político y económico) de la sociedad. Se configura así un modelo que sus protagonistas consideran imbuido de verdades morales objetivas, de valores normativos, aplicables en todo tiempo y lugar, que consecuentemente deben ser difundidos¹⁵. En los términos de Lind, EE.UU. no debe actuar como un *monje* que limita la vigencia de sus valores al ámbito de su monasterio, sino constituirse en un *misionero* que predica su evangelio político en todo el mundo¹⁶.

En esta línea, no debe resultar extraño que la ciudadanía de EE.UU. avale el empleo del instrumento militar en circunstancias en las que percibe que sus valores e instituciones son desafiados. De hecho, ésta fue la lectura efectuada de los atentados del 11S por parte de Fukuyama, quien calificó a esa agresión (con una simplicidad y superficialidad notables) como "*la traducción del rechazo que ciertos grupos sienten por la organización social capitalista, por la democracia y por los valores comunitarios*"; valores éstos de carácter universal que, por imperio de la globalización, están llegando a todas partes del mundo¹⁷.

En cuanto a los atentados de Nueva York y Washington, resulta imprescindible mensurar su impacto en el pueblo estadounidense. Quienes los comparan con el ataque sufrido en Pearl Harbour el 7 de diciembre de 1941 soslayan que en esa oportunidad existía un responsable claro de naturaleza estatal (Japón), no se había alcanzado territorio metropolitano y su gravedad no fue potenciada por los medios de comunicación. El 11S, la agresión en pleno suelo continental por parte de un contendiente no-estatal difuso, y su repetición *ad infinitum* como efecto de su mediatización, instalaron en EE.UU. un nuevo y desconocido (por lo menos desde la crisis de los misiles de 1962) sentimiento de inseguridad. Así se refleja en la visión del periodista Robert Samuelson, en un artículo titulado precisamente "Éramos tan felices". Decía este columnista de Newsweek:

¹⁵ Ver, por ejemplo, FONTE, John: "Why there is a Culture War. Gramsci and Tocqueville in America", *Policy Review* N° 104 (December 2000)

¹⁶ LIND, Michael: "America as an ordinary country", *The American Enterprise Institute* September/October 1990, pp. 19-23

¹⁷ FUKUYAMA, Francis. "El ataque no implica un renacer de las ideologías", *La Primera* 13 de septiembre de 2001, p. 60

"Lo que se destruyó no fue sólo el World Trade Center y parte del Pentágono, sino la serenidad y la sensación de seguridad de los norteamericanos. Después de haber visto el horror en la televisión, será difícil para cualquiera continuar con la rutina cotidiana sin verse perseguido por el temor de que algo horrible podría suceder en cualquier momento y en casi cualquier lugar (...) lo que los norteamericanos comprenden ahora es que esto podría ocurrirle a cualquiera en cualquier ciudad, en sus oficinas, en sus centros comerciales, en sus estadios o aeropuertos. Quizás no suceda, pero podría pasar. El miedo ha sido implantado y no desaparecerá".¹⁸

Es muy probable que los ciudadanos de EE.UU. avalen nuevos *tours de force* si éstos se enmarcan (o son enmarcados por el Poder Ejecutivo) en la llamada *guerra contra el terrorismo*. La definición del terrorismo como un acto de guerra por parte de EE.UU. tiene raíces históricas¹⁹ y fue establecida por la Directiva de Seguridad Nacional del 3 de abril de 1984, que condicionó el éxito de la lucha estadounidense contra el terrorismo internacional al empleo del poder militar.

¿Dónde y cuándo podrían registrarse estos nuevos empleos del poder militar de EE.UU., en el marco de su guerra contra el terrorismo? Difícil saberlo, teniendo en cuenta dos elementos, el primero de los cuales es que en esta materia los estadounidenses están "haciendo camino al andar", según ellos mismos lo admiten y los atentados de Washington y Nueva York confirmaron. Las cifras hablan por sí mismas: esos hechos terroristas fueron efectivos frente a un país que invertía casi U\$S 25 mil millones en inteligencia²⁰ y otros U\$S 340 mil millones en Defensa, seis veces más que su competidor más cercano (Rusia).

¹⁸ SAMUELSON, Robert: "Éramos tan felices", *Noticias*, 15 de septiembre de 2001, p.33

¹⁹ Según el experto en terrorismo Oliver Revell del FBI, la consideración del terrorismo como un acto de guerra susceptible de generar una respuesta de carácter militar tiene profundas raíces en la historia de EE.UU.: su primer antecedente data de la presidencia de Jefferson, cuando se despacha a una flota naval con infantes de marina a bordo para interceptar a los piratas que, con base en Barbados, atacaban a los mercantes de ese país.

²⁰ En cifras redondeadas, públicas, y considerando solamente a algunos organismos: para la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), U\$S 3600 millones; Agencia de Seguridad Nacional (NSA), U\$S 4000 millones; Agencia de Inteligencia para la Defensa (DIA), U\$S 600 millones; Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO), U\$S 7000 millones; Agencia Central de Inteligencia (CIA), U\$S 9000 millones. Irónicamente, el presupuesto del FBI era de "apenas" U\$S 1400 millones en 1993, y fue prácticamente triplicado para dotar a la entidad de una mayor capacidad para luchar contra el terrorismo.

La principal percepción norteamericana de amenaza de aquellos momentos, apuntaba a una agresión misilística al territorio nacional por parte de Estados perturbadores, en la jerga de esos momentos "Estados bribones" (*Rogue States*), para lo cual existía una respuesta: el Sistema Nacional de Defensa contra Misiles (*National Missile Defense System*)²¹. Es decir, se especulaba con emplear el instrumento militar para generar una respuesta simétrica a una agresión de igual tipo, generada por un Estado. Y las circunstancias obligan a pensar en el uso de ese instrumento contra un oponente post-westfaliano, post-clausewitziano, de naturaleza transnacional y accionar asimétrico, como es el terrorismo global.

Los atisbos de este problema se observaron tempranamente el 11S. Las primeras encuestas realizadas en EE.UU. ese fatídico día mostraron, en todos los casos, que el grado de adhesión que generaba una eventual respuesta armada de la Casa Blanca contra el terrorismo era superior al 90 %. Pero los mismos sondeos reflejaron que, al momento de identificar "el blanco" de la ofensiva militar, más del 50 % de los consultados no tenía respuesta.

El segundo elemento que complica una previsión sobre el lugar y momento de una próxima acción militar de EE.UU., en su guerra antiterrorista, es que este tipo de conflicto no tiene una duración ni una ubicación geográfica definida. Así se refleja en el título inicial que el Pentágono le asignó a esta nueva contienda: *Operación Justicia Infinita*. Rótulo de negativa repercusión en la opinión pública internacional, como fue puesto de manifiesto, entre otros, por el escritor José Saramago, quien diría:

*"¿Qué es lo que significa Justicia Infinita? Quiere decir que no hay límites. En el fondo tiene que ver con una actitud fundamentalista, porque si alguien presume tener el derecho de hacer y aplicar algo que se llama Justicia Infinita es, por lo menos, bastante sospechoso"*²².

²¹ No es casual que apenas dos semanas antes de los atentados del 11S fuera nombrado titular de la Junta de Jefes de Estado Mayor (JCS) el general Richard Myers, hasta ese momento jefe del Comando Espacial.

²² "José Saramago y la guerra más absurda", reportaje en *Tres Puntos* 27 de Septiembre de 2001, pp. 16-17

En pasajes anteriores de este trabajo habíamos remarcado que el tipo de conducta externa unilateral que caracteriza actualmente a la Casa Blanca, profundizaría las brechas entre ese país con la ONU, especialmente en el Consejo de Seguridad, y con el grueso del pilar europeo de la OTAN. Lo que se observa es que esa separación es el reflejo de otra mucho más vasta, que divide a EE.UU. de lo que podríamos llamar "opinión pública mundial".

Debido a la segunda Guerra del Golfo, la imagen de ese país sufrió un fuerte deterioro en el exterior, cayendo entre mayo del presente año e igual mes del 2002 del 62 % al 43 % en Francia; del 78 % al 45 % en Alemania; del 37 % al 36 % en Rusia; del 52 % al 15 % en Turquía; del 83 % al 70 % en Gran Bretaña. En lugares como Indonesia y los territorios palestinos, la imagen positiva estadounidense alcanza un magro 1 %. Y en cuanto a liderazgos, el presidente estadounidense George Bush genera menor confianza internacional que sus homólogos Vladimir Putin (Rusia), Tony Blair (Reino Unido) y Jacques Chirac (Francia), y que Kofi Annan, Secretario General de la ONU²³.

Extraordinariamente, pese a la contundencia de esos datos, el respaldo mayoritario de la ciudadanía estadounidense a las acciones llevadas a cabo por sus dirigentes en Irak permanece incólume, ratificando su apoyo a ese modelo de conducta. Casi al mismo tiempo en que se conocía la caída de la imagen de EE.UU. en el mundo, una encuesta divulgada por The Washington Post y ABC indicaba que el 56 % de los ciudadanos de ese país respaldaba una acción militar en Irán. Y según sondeos llevados a cabo por la Universidad de Maryland, aunque el 52 % de esos ciudadanos considera que la administración Bush "forzó" datos sobre la posesión de armamento de destrucción masiva por parte de Saddam Hussein, a los efectos de justificar las acciones militares en Irak, el grado de apoyo popular del presidente se mantiene en torno al 60 %²⁴.

¿Cómo explicar este persistente respaldo? Tal vez, desde una interpretación parcializada de la idea del excepcionalismo norteamericano, juzgando que, más allá de errores y

²³ Según una encuesta realizada en 20 países, con una muestra de análisis de 20 mil casos, llevada a cabo por The PEW Global Project bajo la dirección de Madeleine Albright, Secretaria de Estado en la administración Clinton. En "Cae la imagen de Estados Unidos en el mundo", *La Nación* 4 de junio de 2003, pp. 1 y 3

²⁴ "Los norteamericanos, a favor de atacar Irán", *La Nación* 24 de junio de 2003, p. 9; "La ola de violencia en Irak comienza a complicar a Bush", *La Nación* 3 de julio de 2003, p. 4

desaciertos, las acciones del Poder Ejecutivo apuntan a la expansión de los valores e instituciones propios. En otras palabras, en Irak no se hallaron armas de destrucción masiva, ni se comprobaron vínculos con el terrorismo internacional, pero se derrocó al tirano Hussein, y eso es suficiente. Según el propio Bush y su asesora Condoleezza Rice, no aceptar este mérito es incurrir en "revisiónismo histórico", asignándole a este concepto una connotación negativa²⁵.

A modo de conclusión

En síntesis, la segunda Guerra del Golfo, consecuencia directa de los atentados del 11S, ha arrojado una serie de indicaciones sobre el marco estratégico global en materia de Seguridad Internacional que no deben ser desatendidas por ningún Estado, más allá de la adhesión que generen.

La primera indicación es que el llamado *Nuevo Orden Mundial*, slogan aparecido inicialmente en la confusión *fin de siècle* generada por la primera Guerra del Golfo, se ha cristalizado en un conjunto de patrones de permisibilidad para los Estados, caracterizado por una menor tolerancia a conductas calificadas como perturbadoras de la paz y seguridad internacionales.

Segundo, las amenazas a la paz y seguridad internacionales se miden a escala global, en un contexto de "*internacionalización de la soberanía*" en el cual los Estados amplían su PRIE y reformulan su derecho de autodefensa tradicional, transformándolo en una "*defensa contra la inestabilidad*".

En tercer lugar, la estructura de uni-multipolaridad vigente no inhibirá que EE.UU. sea *de facto* la instancia evaluadora del cumplimiento de los referidos patrones de permisibilidad. De juzgarlo necesario, y precisamente por carecer de atributos hegemónicos, empleará su poder militar en forma unilateral, o liderando coaliciones *ad hoc*, reconociendo como únicos límites aquellos que le imponga su ciudadanía.

²⁵ KEYSSAR, Alexander: "Giving Revisionists a Bad Name", *The Washington Post*, June 24, 2003, p. A-21

Cuarto, el uso del poder militar estadounidense, en forma unilateral o en coalición, no se limitará en su forma a ataques preventivos (con menor inversión de tiempo en disuasión) orientados a preservar el status quo, sino también a ataques punitivos destinados a "corregirlo".

En quinto y último término, los futuros teatros de empleo del poder militar norteamericano son de difícil identificación, debido tanto a la complejidad de la "guerra contra el terrorismo" que los justificaría, como los volátiles patrones espaciales y temporales que impone este tipo de enemigo.

Bibliografía:

"Cae la imagen de Estados Unidos en el mundo", *La Nación* 4 de junio de 2003

FONTE, John: "Why there is a Culture War. Gramsci and Tocqueville in America", *Policy Review* N° 104 (December 2000)

FUKUYAMA, Francis. "El ataque no implica un renacer de las ideologías", *La Primera* 13 de septiembre de 2001

GOW, James: "A Revolution in International Affairs", *Security Dialogue* 31:3, September 2000

HAAS, Richard: *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Council on Foreign Relations, New York 1997

HANSEN, David: "The Immutable Importance of Geography", *Parameters*, Spring 1997

HOFFMANN, Stanley: "What Should We Do in the World?", *The Atlantic Monthly* 264:4, October 1989

HUNTINGTON, Samuel: *Global Perspectives on War and Peace, or Transiting a Uni-Multipolar World*, Bradley Lecture Series, American Enterprise Institute, May 11, 1998

"José Saramago y la guerra más absurda", reportaje en *Tres Puntos* 27 de Septiembre de 2001

KELLING, George & COLES, Catherine: *Fixing Broken Windows. Restoring Order and reducing Crime in our Communitities*, Touchstone, New York 1997

KEYSSAR, Alexander: "Giving Revisionists a Bad Name", *The Washington Post*, June 24, 2003

KREPINEVICH, Andrew: "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions", en STRATEGY AND FORCE PLANNING FACULTY: *Strategy and Force Planning*. Naval War College, Newport 1997

"La ola de violencia en Irak comienza a complicar a Bush", *La Nación* 3 de julio de 2003

"Los norteamericanos, a favor de atacar Irán", *La Nación* 24 de junio de 2003

LIND, Michael: "America as an ordinary country", *The American Enterprise Institute* September/October 1990

MAOZ, Zeev & RUSSETT, Bruce: "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986", *American Political Science Review* 87:3 (1993)

NATO: *The Alliance's Strategic Concept*, approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington DC on 23rd and 24th April 1999. NATO Press Release NAC-S(99)65, April 24, 1999

SAMUELSON, Robert: "Éramos tan felices", *Noticias*, 15 de septiembre de 2001

SCHILLER, Herbert: "Bases para un nuevo siglo de dominio norteamericano", en LE MONDE DIPLOMATIQUE: *Geopolítica del Caos*, Debate, Barcelona 1999

SCHROEDER, Paul: "The New World Order: A Historical Perspective", en ROBERTS, Brad (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London 1995

WALKER, Martin: "Bush's Choice. Athens or Sparta", *World Policy Journal* XVIII:2, Summer 2001

WALTZ, Kenneth: "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* N° 18, Fall 1993