

**“Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político”. Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) / Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario 5 al 8 de Noviembre de 2003**

**Apellido y Nombre: BARTOLOMÉ, Mariano César**

**DNI: 16.995.581**

**e-mail / teléfono: mcbartolome@hotmail.com / (11) 4840-0185**

**Entidad a la cual pertenece o representa: Universidad del Salvador /  
Escuela de Defensa Nacional**

**Panel:**

**Opción 1: " El ordenamiento político - internacional a partir de la guerra de Irak"**

**Opción 2: " El rediseño del orden internacional y las nuevas amenazas"**

**Título: "El Orden Internacional post 11S: reflexiones sobre el status de EE.UU. y su empleo del instrumento militar"**

## **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 constitución de EE.UU. en la instancia de control 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.

## **Introducción:**

En cierta forma, impera entre los analistas internacionales una sensación de *déjà vu*. La razón es que nuevamente, como hace doce años, se asiste a una recomposición del tablero global y a un agudo debate sobre el status de EE.UU. También, como en aquel entonces, operó como catalizador de estos cambios un conflicto armado en el área del Golfo Pérsico. En lo que semeja un patrón cíclico, el orden internacional de la post Guerra Fría se escribe otra vez en las arenas de Irak.

La 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 ocurridos con posterioridad a los hechos del 11S, indican que el *Nuevo Orden Mundial* tiene una única significación: nuevos niveles 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 internacional

(Schroeder, 1995). 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.

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* (Khalilzad, 1995). 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.

Bajo los nuevos parámetros del Nuevo Orden Mundial, entendido como "*modelo de inclusión-exclusión*", se observa 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. O dicho en forma menos académica: el certificado "ISO 9000" de buena conducta internacional se emite en la Casa Blanca.

### **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 (RAM).

En forma atemporal, descontextualizada de las actuales circunstancias, este concepto ha sido definido 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*” (Krepinevich, 1997).

Una RAM 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. Charles Krauthammer sintetizó esos puntos de vista, hablando de un "momento unipolar" (Krauthammer, 1990). 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.

Para describir esta singular mezcla de unipolarismo y multipolarismo, algunos teóricos concibieron conceptos novedosos, que confirman la naturaleza transicional de los tiempos que corren. Un listado no exhaustivo de ellos incluye la *hegemonía disociada*, o *disociación hegemónica* (Guilhon Albuquerque, 1995); el *balance de poder asimétrico* (Russel Mead, 1995); las *polaridades indefinidas* (Lafer, 1996); y la *multipolaridad desigual* (Moïsi, 1994).

Especialmente interesante parece el concepto propuesto por Huntington: "*unimultipolarismo*", que su mentor define como 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 amenaza (Huntington, 1998).

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 Hoffmann, 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 concluía:

*"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."* (Hoffmann, 1989)

En definitiva, si no hay unipolaridad clara, no hay *hegemonía*. Lo que hay, en todo caso, es *liderazgo*, una categoría que refleja la mejor posición relativa que arroja la sumatoria de los poderes nacionales. O lo que es básicamente lo mismo, *primacía*: según Huntington, la capacidad de un gobierno para ejercer más influencia en la conducta de más actores, respecto a más cuestiones, que la de cualquier otro gobierno (Huntington, 1996).

Frente a este estado de cosas, donde no se observa hegemonía en el estricto sentido del término, ¿por qué entonces se sigue usando ese concepto, cuando no es el más adecuado para describir la distribución del poder mundial? Una respuesta rápida a ese interrogante indicaría que la cuestión es, en última instancia, de naturaleza semántica, producto de un empleo poco riguroso del lenguaje.

Sin embargo, existe otra explicación más compleja (a la cual adherimos) que remarca el carácter "transicional" de los tiempos actuales, en los cuales siguen utilizándose conceptos y herramientas propias del orden de la Guerra Fría, por diversas razones. En esta línea, estaríamos transitando un "crepúsculo hegemónico" (*hegemonic afterglow*); o sea, un período limitado de tiempo en el cual la clara superioridad de un hegemón se desvanece, pero factores como la inercia, el hábito o el miedo a la inestabilidad del cambio operan a favor del anterior hegemón (Hasenclaver *et.al.*, 2000).

La uni-multipolaridad del sistema internacional, con EE.UU. en un rol de liderazgo, parece haber sido la nota distintiva del último decenio. Ahora, tras la segunda Guerra del Golfo y una nueva confirmación de la superioridad militar de ese país, otra vez vuelven a encenderse los debates sobre su status. Y, como una década antes, vuelve a hablarse de una hegemonía estadounidense. En este sentido, el canciller francés Hubert Vedrine se refirió a esa nación como la única "hiperpotencia" (*hyperpuissance*), llegando al extremo de asignarle a esa nación la categoría de *imperio*: EE.UU., se dice, es "*la nueva Roma*".

Resulta paradójico que una de las personalidades que en las postrimerías de los años 90 contribuyó a que comenzara a analizarse la categoría imperial de EE.UU., haya sido alguien que menos de tres décadas antes sugería su declinación: Paul Kennedy. Este profesor de Yale, haciendo caso omiso de sus anteriores vaticinios, concluía que ninguna nación había tenido tanta influencia en los asuntos mundiales durante la pasada centuria como EE.UU. De ahí que pudiera llamarse al siglo XX como "*el siglo (norte)americano*", continuando una zaga en la cual habían predominado sucesivamente España (siglo XVI), Francia (siglo XVII) y el Reino Unido (siglo XIX).

Kennedy, como se advierte, en ningún momento califica explícitamente a EE.UU. como un imperio, aunque facilita una conclusión de ese tipo al tomar como parámetro de comparación a imperios "verdaderos" como el español o el británico. Lo que interesa, en todo caso, es que este intelectual advierte que, a pesar de su mejor posicionamiento relativo, nada le asegura a ese país un "*segundo siglo (norte)americano*", teniendo en cuenta un previsible fortalecimiento de Europa o China, así como las crecientes resistencias que enfrenta la cultura estadounidense en diferentes partes del mundo (Kennedy, 1999).

Ni aún en momentos de la reciente segunda Guerra del Golfo, con su despliegue de aplastante poderío militar estadounidense, Kennedy aceptó suscribir el status imperial de ese país. La clave de un imperio -diría- no radica tanto en un poder militar incontrastable, sino en la forma en que éste sea usado, razón por la cual buena parte del futuro de EE.UU. estaría asociado a lo que haga con su potencial. Kennedy, historiador al fin, apela al pasado para avalar sus impresiones, aunque en este caso las analogías no refieren a Francia o Gran Bretaña, sino a la Grecia antigua: "*deberíamos recordar la advertencia de Tucídides y de otros autores clásicos de que las principales razones por las que se hundan los grandes imperios son el orgullo, la arrogancia y la confianza excesiva, o, en sus propias palabras, el engreimiento*" (Kennedy, 2003).

Cabe señalar que no todos han sido tan cautos como Kennedy. Uno de los más prominentes defensores de la tesis según la cual EE.UU. se ha transformado en un imperio es el escocés Niall Ferguson, profesor de las universidades de Oxford y Nueva York. Éste destaca, entre los atributos imperiales de ese país, el militar, el económico y el cultural. En el plano bélico no sólo destaca que el poderío estadounidense no tiene rival en el orbe, ni que acapara el 40 % de los gastos mundiales en la materia, sino también su despliegue en unas 750 instalaciones en más de 130 naciones (dos tercios del total existente). En términos económicos, Ferguson subraya que EE.UU. concentra el 31 % de las ventas mundiales, tres veces más de lo que había logrado el Imperio Británico en su cenit. Finalmente, en lo cultural (*soft power*), los productos norteamericanos son internalizados y consumidos en los cuatro rincones del planeta.

Sin embargo, Ferguson contradice su propia hipótesis al indicar que Washington es un imperio que requiere la cooperación de otros poderes para poder llevar adelante sus designios, y que esa colaboración no siempre es lograda, agregando que "*EE.UU. es incapaz de llevar adelante -por sí solo- determinadas operaciones sin la cooperación de sus aliados europeos*"<sup>1</sup>.

Otro historiador, en este caso Eric Hobsbawn, también terció en este debate, aunque incurriendo -a nuestro juicio- en una suerte de contrasentido: por un lado, parece aceptar la existencia de un eventual "imperio (norte)americano"; por otro, señala que la economía estadounidense no es lo suficientemente dominante a escala global, como para sostener esa posición. ¿Cómo comprender esta línea argumental? Constatando que el historiador inglés no establece claras diferencias entre *status* y *política* imperiales. Lo que ostentaría EE.UU. no sería tanto lo primero sino lo segundo; es decir, una *política imperialista*, en el sentido de procurar la dominación y administración del mundo.

Así podríamos hablar de un imperio estadounidense sólo como referencia a sus intenciones, más que a sus capacidades reales. Y en el ejercicio de políticas imperiales por parte de EE.UU., Hobsbawn advierte dos claras diferencias entre este caso y el de Gran Bretaña en el siglo XIX. El imperio británico no había tenido un designio universal, sino un enfoque claramente relacionado con intereses económicos, aún cuando invocara la defensa de ciertos valores morales para alcanzar objetivos menos altruistas; consecuentemente, Londres se entrometía lo menos posible en los asuntos internos de sus dominios. Y los británicos tampoco habían buscado extender su dominación a una escala global, siendo concientes de las limitaciones de su poder y de sus vulnerabilidades.

---

<sup>1</sup> Estas opiniones de Niall Ferguson se dieron en el marco de un debate sostenido en el American Enterprise Institute con el politólogo estadounidense Robert Kagan, columnista de The Washington Post e investigador del Carnegie Endowment for International Peace. El contenido completo de este contrapunto en "Have we become imperial America?", *The Washington Times*, August 11, 2003, p. A15

*Contrario sensu* EE.UU., en una postura que lo aleja del Reino Unido para asemejarlo más a la Francia o Rusia revolucionarias, no sólo pretendería alcanzar sus objetivos económicos, sino también imponer sus valores, en todo el planeta (Hobsbawn, 2003).

Desde nuestro punto de vista EE.UU. no tiene, al menos hasta el momento, status imperial, por una razón harto evidente: un *imperio*, bajo cualquiera de las definiciones que se lo quiera considerar, implica una multiplicidad de territorios y poblaciones que responden a una autoridad unificada. Y este no es el caso estadounidense, desde el momento en que su despliegue encuentra límites en la voluntad de unidades políticas que teóricamente estarían bajo su área de influencia.

Técnicamente, EE.UU. tampoco ostenta *hegemonía* en el sistema internacional, 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.

Paradójicamente, la falta de hegemonía de EE.UU. se puso de manifiesto en la última Guerra del Golfo, pero no en sus campos de batalla, sino en la sala del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU). En ese recinto, la administración Bush intentó que se legitimara la conformación de una fuerza que actuara en Irak como una operación de paz encuadrada en el Capítulo VII de la Carta del organismo, desarrollando una línea argumental basada en las resoluciones 660, 678, 687 y 1441.

La Res 660/90 había caratulado a Irak como una amenaza a la paz y seguridad internacionales; la Res 678/90 autorizó el empleo de la fuerza para controlar esa amenaza; la Res 687 dictaminó el cese de operaciones militares por parte de la coalición, a cambio del cumplimiento de una serie de obligaciones por parte del régimen de Hussein, entre ellas el desmantelamiento de sus programas de armas de destrucción masiva y la entrega de los ingenios bélicos ya existentes; finalmente, la Res 1441/02 insistió en las citadas

obligaciones de desmantelamiento y entrega, so pena de una acción en tal sentido por parte de la comunidad internacional.

Los inspectores internacionales, tras reiteradas revisiones, no encontraron armas de destrucción masivas en Irak (de hecho, hasta el momento de la redacción de este trabajo tales armas no fueron encontradas). Rusia, Francia y China, miembros permanentes del CSNU, contemplaron la posibilidad que esas armas en realidad no existieran, proponiendo nuevas inspecciones. EE.UU., en cambio, consideró que la Res 1441/02 había sido incumplida, que el cese de operaciones planteado por la Res 687/90 quedaba derogado y, en consecuencia, la Res 678/90 (empleo de la fuerza) adquiriría vigencia nuevamente. A partir de esta interpretación EE.UU., con el apoyo de Gran Bretaña, se lanzó prácticamente sola contra Hussein.

La hegemonía presupone, aunque sea nominalmente, una vocación de multilateralismo, entendiendo como tal *"una forma institucionalizada de coordinación de acciones y políticas de tres o más Estados, basada en principios generales de conducta (que) involucran la promoción colectiva y el compromiso con una conducta standard"* (Davidson & Montville, 1981-1982). Y tanto las actuaciones en el CSNU, como las acciones bélicas posteriores, indican una renovada tendencia al unilateralismo por parte de EE.UU., que se venía insinuando en otros campos<sup>2</sup>, pero que ahora alcanza al *poder duro*.

Efectivamente, ya se venía vislumbrando la tendencia al unilateralismo, desde mediados de la administración demócrata de Bill Clinton. Quienes analizaron este patrón de conducta indicaron que el interrogante subyacente era hasta qué punto EE.UU. debía aceptar la limitación que puede emanar de los organismos internacionales, siendo que su poder no era equiparable por ninguna otra nación; o, planteado esto en otros términos, cuál era el punto de equilibrio entre unilateralismo y multilateralismo.

---

<sup>2</sup> 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.

La pregunta *ut supra* formulada comenzó a despejarse en un tipo de multilateralismo nominal, por el cual Washington comenzó a recurrir a las instituciones internacionales en busca de aval y legitimidad para sus iniciativas, pero sin comprometerse a aceptar cualquier decisión que emanara de esos foros, ni a ajustar su conducta a esos límites. Es decir, EE.UU. sería multilateralista cuando pudiera y unilateralista cuando percibiera que debía serlo, en un nuevo *mix* de unilateralismo e internacionalismo. Esto es lo que se sintetizó en el concepto "*multilateralismo receloso*" (*assertive multilateralism*) (Maynes, 1999).

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* (Walker, 2001).

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

En un análisis retrospectivo sobre las formas en que EE.UU. ha empleado su instrumento militar, se observa claramente que desde el fin de la Guerra Fría, el eje de los debates que se suscitaron al respecto giró en torno a la cuestión del "interés nacional".

El primero de esos debates se suscitó después de la primera Guerra del Golfo, cuando se ponen en entredicho los postulados de la -por entonces vigente- Doctrina Weinberger. Ésta identificaba como necesidades previas a todo empleo de la fuerza una clara intención de triunfo; la definición previa de objetivos políticos y militares; la evaluación constante de la operación desde el punto de vista táctico; el apoyo a la acción por parte de la ciudadanía y la rama legislativa del gobierno; por último, el empleo de la fuerza sólo como último recurso, agotadas previamente otras alternativas.

La nueva visión aparecida en esos momentos provenía del máximo jefe militar norteamericano de ese entonces, Colin Powell. Técnicamente, este funcionario no se opuso a la Doctrina Weinberger, sino que reafirmó la necesidad de ajustarla a una estricta afectación de los intereses nacionales, agregando que el tipo de conflicto armado que debía atender EE.UU. eran Conflictos de Mediana Intensidad (CMI) tipificados como Contingencias Regionales Mayores (CRM), que permitan prever una victoria rápida y aplastante como la registrada en el Golfo; y que no debía participarse en operaciones de paz de la ONU, si no había intereses nacionales comprometidos (Haas, 1994).

Fue la propia administración republicana de Bush (p) quien, en diciembre de 1992, contradujo en los hechos los postulados de Powell, ejecutando en Somalia la operación unilateral *Restore Hope*, luego multilateralizada en la misión UNOSOM: no se detectaban intereses norteamericanos en juego, la intensidad del conflicto era menor a un CMI y se participaba bajo mandato de la ONU. De hecho fue el propio Bush quien estableció por primera vez que EE.UU. podía aplicar su poder militar en la post-Guerra Fría sin que necesariamente estuvieran afectados sus intereses vitales. Postulando un tratamiento caso por caso de los potenciales casos de intervención, ese mandatario argumentó que *“la fuerza militar puede no ser el mejor camino para salvaguardar algo vital, aunque puede ser el mejor camino para proteger un interés que califique como importante pero menos que vital”* (Haass, 1994).

El demócrata Les Aspin, presidente del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes desde 1985, apoyó los enfoques de Bush, conocidos como la escuela de los

“objetivos limitados”: empleo de fuerzas limitadas para obtener objetivos igualmente limitados. En 1993, Aspin asumió como Secretario de Defensa, oficializando la escuela de los objetivos limitados, que entró en crisis el 3 de octubre de ese año en Somalia, cuando las fuerzas norteamericanas desplegadas en el marco de la operación UNOSOM-II padecieron una emboscada que redundó en un saldo de 13 víctimas fatales y otros 75 heridos, amén del secuestro de un piloto de helicóptero cuyo rostro en prisión fue difundido por los medios de comunicación de todo el mundo.

Nuevamente en esos momentos se reformuló el empleo del instrumento militar de EE.UU. En materia de operaciones de paz, la Directiva Presidencial N° 25 (PDD-25) del entonces presidente Clinton, estableció que ese empleo no tendría lugar si los intereses afectados eran de naturaleza no vital, o si la amenaza a la seguridad era tenue. Y en lo referente a su uso unilateral, un inventario tentativo incluía el mantenimiento de obligaciones contraídas con aliados; la promoción de la contraproliferación; el sostenimiento de aliados vitales asediados por problemas internos; la protección de ciudadanos estadounidenses en el exterior; el sostenimiento de regímenes democráticos; y el contraterrorismo (Maynes, 1995).

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. Ni la promoción de la contraproliferación, ni el contraterrorismo resultaron justificaciones sólidas, pues 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.

Respecto a las vinculaciones del régimen baathista con los responsables de los atentados terroristas del 11S, dando por sentado que estos últimos pertenecían a la organización *Al-Qaeda*, resulta difícil sostener una relación de ese tipo. La razón es clara: mientras Hussein encabezaba un régimen laico, que no vaciló en mermar el activismo religioso en la medida en que éste pudiese conspirar contra su gobernabilidad, *Al-Qaeda* siempre incluyó entre sus

objetivos la promoción de gobiernos que observaran *in totum* los postulados islámicos, plasmados en la *Sharia* (Ley Coránica).

En este punto, hay un dato que suele soslayarse. Apenas un día antes del 11S fue publicado por la Librería del Congreso estadounidense un relevamiento sobre organizaciones terroristas a nivel global elaborado por Kenneth Katzman, que hasta el día de hoy es considerado en círculos académicos uno de los aportes más completos en la materia. En lo que hace a Irak, el dossier indicaba que el esponsorio estatal al terrorismo estaba circunscripto a la agresión de políticos disidentes y separatistas kurdos; que la última intentona terrorista databa de abril de 1993 (intento de asesinato de Bush en Kuwait); y que en 1998 se había previsto un atentado en Praga, que finalmente no se llevó a cabo. Y en lo atinente a *Al-Qaeda*, Katzman no incluía entre sus contactos al gobierno de Bagdad (Katzman, 2001).

En lo que hace a contraproliferación, conviene destacar que ese concepto tiene alcances diferentes al de “*no proliferación*”. Este último es un enfoque concentrado en controles de armas, control de exportaciones y actividades diplomáticas; en cambio, la *contraproliferación* apunta a iniciativas (predominantemente militares) para disuadir o neutralizar el empleo hostil de armas de destrucción masiva, dando por sentada su existencia (Dunn, 1998). Y como ya se anticipara al hablar de la interpretación de la Res 1441/02 del CSNU, la comunidad internacional no logró demostrar la existencia de esos elementos.

En este contexto estratégico, signado por la ausencia de amenazas a la seguridad de EE.UU. originadas en Irak, la segunda Guerra del Golfo muestra que en la naturaleza del cambio de la forma estadounidense de emplear sus FF.AA., operan dos elementos. El primero de ellos es 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.

Desde este punto de vista, se ha argumentado que el ejercicio de un proceso disuasorio a Irak por parte de EE.UU. sólo hubiera llevado a que el régimen de Hussein optimizara la disponibilidad de sus armas de destrucción masiva, al punto de tornar extremadamente peligroso un ataque preventivo. Dicho en otras palabras, el escenario protagonizado actualmente por Corea del Norte. Abonando este enfoque, ya se había argumentado, en relación a la primera Guerra del Golfo, que *“si Saddam Hussein hubiera esperado hasta tener armas nucleares antes de invadir Kuwait, no es totalmente seguro que EE.UU. hubiera intervenido”* (David, 1995).

En suma, parece subyacer a la segunda Guerra del Golfo un importante componente subjetivo, asociado a una *percepción de amenaza* distorsionada. Esto se entiende en forma clara si se recuerdan los postulados de John Stoessinger en una obra que ya es considerada un clásico de las Relaciones Internacionales: *Porqué las Naciones van a la Guerra*. En base al análisis de algunos de los más importantes conflictos armados interestatales del siglo XX, Stoessinger formula una serie de enunciados que, desde el punto de vista de quien escribe estas líneas, son plenamente aplicables al reciente caso iraquí. Entre ellos:

*“Las visiones distorsionadas del carácter de un adversario ayudan a precipitar un conflicto armado”.*

*“La percepción errada sobre el poder de un adversario tal vez sea la principal causa de guerra. Es vital recordar, sin embargo, que no es la real distribución de poder la que precipita la guerra, sino la forma en que los líderes creen que está distribuido”.*

*“En el estallido de una guerra, por lo menos una nación percibe erradamente el poder de la otra. Y es la guerra la que, lenta y agónicamente, enseña la lección de la realidad”.* (Stoessinger, 1982)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> El universo de análisis de este autor comprende la Primera Guerra Mundial; la campaña de Hitler contra la Unión Soviética; la guerra de Corea; la guerra de Vietnam; los choques armados entre la India y Pakistán; las guerras entre Israel y sus vecinos árabes, y la guerra Irán-Irak.

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. Están quienes juzgan que ese imperativo es ineludible y que su satisfacción permite explicar el *affaire* del "uranio africano". Rememorando, en el *Informe sobre el Estado de la Unión* de enero del corriente año, Bush anunció: "*El gobierno británico ha advertido que Saddam Hussein adquirió significativas cantidades de uranio en África*", agregándose en los días subsiguientes que el origen de ese embarque era Níger, y que el cargamento comercializado podía ser empleado para desarrollar armamento atómico. Luego se comprobaría que ese embarque nunca había ocurrido, y que el presidente de EE.UU. había sido mal asesorado en esa materia, desatando acusaciones mutuas entre la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC).

Un referente de esta corriente es Paul Krugman, quien observa en la actual administración republicana un modelo de conducta caracterizado por la manipulación y la tergiversación de datos, que se expresa tanto en la política exterior como en cuestiones tributarias o de seguridad social. En palabras de este economista:

*"El problema no radicó en los especialistas en asuntos de inteligencia, sino en los gobiernos de Bush y Blair. Ambos querían una guerra, de modo que exigieron datos que la justificaran (...) Se le dijo a la opinión pública que Saddam representaba una amenaza inminente. Si esa afirmación era falsa, el hecho de <<vender>> o hacer que la opinión pública acepte la guerra constituye, aunque pueda discutirse, el peor escándalo de la historia política norteamericana, peor que el Watergate, peor que el caso Irán-contras" (Krugman, 2003).*

Sin embargo, también puede considerarse -y el autor de este trabajo lo hace- que el escollo de las justificaciones legales no parece detener a la dirigencia estadounidense, y que el *affaire* del uranio africano no agregó ni quitó un ápice de sustento a la decisión de la administración Bush de emplear su instrumento militar en Irak. No puede soslayarse, en este punto, el argumento sostenido con insistencia por numerosos periodistas e intelectuales de ese país, según el cual la hipótesis de una intervención militar en suelo iraquí ya se había

instalado en la Casa Blanca el mismo 11S, horas después de los atentados (Krugman, 2003; Cohen, 2003)<sup>4</sup>.

En esta línea de pensamiento, respondiendo al interrogante implícito de porqué, finalmente, Bush se embarcó en la segunda Guerra del Golfo, un referente del pensamiento republicano "duro" en materia de asuntos internacionales (lo que la prensa refiere hoy como un "*neocon*" o un "*bushie*") admite que Hussein no era una amenaza inminente para EE.UU., pero que en un mediano plazo estaría en capacidad de propinar a ese país un golpe más devastador que el padecido el 11S, momento en que sería demasiado tarde para tomar medidas. Y agrega que, en esos términos, el empleo del instrumento militar en Irak adquiriría ribetes de importancia estratégica, por su íntima ligazón con los intereses nacionales.

Más aún, Krauthammer (pues de él se trata) plantea que es mucho más válido que su país se embarque en un conflicto armado en Irak a que desplace tropas a Liberia, país africano sumido en una catástrofe humanitaria, demanda ésta sostenida por políticos, académicos e intelectuales de sesgo demócrata. Liberia carece de importancia estratégica para EE.UU., y la política exterior de este país "no es servicio social". Este intelectual concluye que avalar el envío de tropas a Liberia, al mismo tiempo que se desecha esta opción para lidiar con Hussein, equivale a optar por emplear el instrumento militar en cuestiones sin relevancia estratégica, y a no usarlo en *issues* que sí tienen tal jerarquía (Krauthammer, 2003 a, b).

En suma, 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

---

<sup>4</sup> En todos los casos, se sindicó como responsable de esta iniciativa al Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

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 mañana (Kelling & Coles, 1997).

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, considerándolas 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 anteriores<sup>5</sup>, 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

---

<sup>5</sup> 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 geográfico, en lo que se dio en llamar "*operaciones no-artículo 5*" (NATO, 1999). 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 estructural (Waltz, 1993).

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 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 disuelve (Haas, 1997)<sup>6</sup>.

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, no sólo muestra a las claras que se está lejos de lograr un sistema de seguridad global, sino que prefigura una profunda alteración de la categorización standard elaborada por Barry Buzan respecto a la posición de los Estados frente a un eventual empleo de la fuerza por parte de EE.UU.

Esa categorización, que en su versión original tomó como referencia a la primera Guerra del Golfo (Cuadro N° 1), muestra en los últimos tiempos una reubicación de Francia, Alemania, Rusia y China. Los dos primeros dejan de ser miembros de las coaliciones lideradas por Washington (2<sup>da</sup> categoría), mientras los dos restantes dejan de apoyar financieramente ese tipo de iniciativas (4<sup>ta</sup> categoría); los cuatro pasan a ser críticos y opositores abiertos a ese empleo de la fuerza (6<sup>ta</sup> categoría) (Buzan, 1995).

Cuadro 1

<b>EMPLEO DE LA FUERZA FRENTE A UN PERTURBADOR DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL: POSICIONES DE LOS ESTADOS</b>		
<b>CAT.</b>	<b>CONDUCTA</b>	<b>EJEMPLO</b>
<b>1º</b>	Lidera el empleo del instrumento militar, lo hace articulando una coalición y pretende contar con respaldo diplomático y financiero.	EE.UU.
<b>2º</b>	Conforma la coalición que empleará el instrumento militar.	Francia, Gran Bretaña (Alemania?)
<b>3º</b>	No participa de la coalición, pero apoya financieramente.	Japón
<b>4º</b>	Apoya diplomáticamente, sin integrar la coalición ni financiarla.	Rusia, China
<b>5º</b>	Posición neutral, pero aceptando las resoluciones del CSNU	Mayoría de los Estados
<b>6º</b>	Se oponen al empleo de la fuerza, lo expresan de manera verbal y votan en consecuencia.	Cuba, Yemen, naciones musulmanas
<b>7º</b>	Son el objetivo del empleo de la fuerza	Irak

<sup>6</sup> La idea se retoma, con un fuerte sesgo crítico, en SCHILLER, Herbert: "Bases para un nuevo siglo de dominio norteamericano". LE MONDE DIPLOMATIQUE (1999): *Geopolítica del Caos*, Debate, Barcelona, pp. 41-54

## ¿Cómo evolucionará la conducta de EE.UU. a nivel global?

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 esta potencia de liderazgo indisputado y vocación 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 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 difundidos (Fonte, 2000). O, en términos de las teorías de las percepciones, en una proclividad al ejercicio de "*psicosoberanía*".

La *psicosoberanía* surge a partir de la influencia que tienen en cada pueblo sus concepciones colectivas sobre valores tales como democracia, justicia, libertad y dignidad, por citar sólo algunos; en la medida en que esas concepciones colectivas crecen en su influencia y en su aceptación por cada pueblo, éste percibe como falencias de otros actores su inobservancia y tiende a vincular su "*dignidad de Estado*" con el respeto (incluso más allá de sus fronteras) a esos valores (De Hoyos, 1993).

Sea bajo los términos de Tocqueville, o de la teoría de las percepciones, el correlato de estas ideas es claro, en estos tiempos de la post Guerra Fría. Como lo plantea 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 mundo (Lind, 1990).

En esta línea, no debe resultar extraño que, a pesar de una creciente opinión pública internacional adversa<sup>7</sup>, la administración Bush obtenga de la ciudadanía de EE.UU. el aval para el empleo del instrumento militar en circunstancias en las que ésta 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 mundo (Fukuyama, 2001).

Tal vez, este aval sea comprensible desde una interpretación parcializada de la idea del excepcionalismo norteamericano, juzgando que, más allá de errores y desaciertos, las acciones del Poder Ejecutivo apuntan a la expansión de los valores e instituciones propios. Aplicando esta idea al caso de Irak, ya hemos dicho que allí no se hallaron armas de destrucción masiva, ni se comprobaron vínculos con el terrorismo internacional, pero se derrocó al tirano Hussein, abriendo el camino a la constitución de un régimen político democrático. Y eso, por sí solo, justifica tanto la acción militar estadounidense, como su presencia posterior en suelo iraquí. Según el propio Bush y su asesora Condoleezza Rice,

---

<sup>7</sup> 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; del 34 % al 14 % en Italia y España. En lugares como Indonesia y los territorios palestinos, la imagen positiva estadounidense alcanza un magro 1 %, trepando al 6 % en Egipto, el segundo mayor receptor de ayuda militar estadounidense. 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 ONU.

no aceptar este mérito es incurrir en "revisiónismo histórico", asignándole a este concepto una connotación negativa (Keyssar, 2003).

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:

*"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".*  
(Samuelson, 2001)

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 históricas<sup>8</sup> y, tras el atentado sufrido en octubre de 1983 en Beirut, fue establecida

---

<sup>8</sup> 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.

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. Con este antecedente el secuestro de un avión de la línea TWA en la mencionada ciudad en junio de 1985 fue definido por Caspar Weinberger, Secretario de Defensa, como un acto de guerra; menos de un año después, la acusación al régimen de Muammar Kaddafi de patrocinar actividades terroristas antinorteamericanas y el estudio de una probable declaración de guerra formal a Libia, según lo admitiera públicamente el Secretario de Estado George Schultz, dieron lugar al raid aéreo efectuado en abril de 1986 contra blancos en Trípoli.

¿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 inteligencia<sup>9</sup> y otros U\$S 340 mil millones en Defensa, cifra equivalente a un tercio del total mundial de esos gastos. Los estadounidenses gastaban en Defensa seis veces más que su competidor más cercano (Rusia) y más de 20 veces las sumas combinadas de aquellos países que desde la Casa Blanca se percibían como perturbadores, en la jerga de esos momentos "Estados bribones" (*rogue States*): Siria, Libia, Cuba, Irán, Irak, Corea del Norte y Sudán.

Hasta que acontecieron los luctuosos hechos del 11S, la principal percepción norteamericana de amenaza apuntaba a una agresión misilística al territorio nacional por parte de los "Estados bribones", para lo cual existía una respuesta: el Sistema Nacional de Defensa contra Misiles (*National Missile Defense System*)<sup>10</sup>. Es decir, se especulaba con

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

emplear el instrumento militar para generar una respuesta simétrica a una agresión de igual tipo, generada por un Estado previamente identificado. 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, salvo casos muy puntuales entre la *intelligentzia* nativa -constituyéndose Noam Chomsky en su figura más emblemática<sup>11</sup>-, 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.

Esto se corrobora en las palabras del propio Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. Este funcionario aludió a la necesidad de *"imponer un nuevo vocabulario y diferentes construcciones"*, distintas a las tradicionales, para comprender lo que había sufrido y estaba enfrentando su país<sup>12</sup>, agregando en otra oportunidad:

*"El 11 de septiembre EE.UU. no fue atacado por tradicionales ejércitos, sino por enemigos ocultos. Los ataques representaron una nueva forma de guerra (...) fueron una llamada, una alerta de que estamos entrando en un nuevo período peligroso en el cual la invulnerabilidad (de EE.UU.) ha sido reemplazada por una nueva era de vulnerabilidad; una en la cual las ciudades y las personas son atacadas en nuevas formas.(,,) Debemos pasar de una mentalidad y un planeamiento "basado en*

---

<sup>11</sup> Para Chomsky, los atentados del 11S deben interpretarse a la luz de la conducta externa de EE.UU., plagada de respaldo a dictadores, violaciones a los Derechos Humanos y uso discrecional de los recursos del Estado, a espaldas de los votantes. En esta línea, EEUU habría sido víctima del mismo tipo de conductas que practicó en diferentes partes del mundo. Chomsky agregaba que lo peor que podía hacer Bush era atacar Afganistán, pues una movida de ese tipo generaría gran cantidad de víctimas inocentes, fomentando la popularidad de Bin Laden entre los musulmanes. Y si este terrorista era abatido, agregaba Chomsky, se lo elevaría a la categoría de mártir. CHOMSKY, Noam (2001): "El Islam no es el enemigo", *Noticias*, 6 de octubre, pp. 92-93

<sup>12</sup> "A New Mindset for Warfare", *The Washington Post*, September 22, 2001

*amenazas" a una mentalidad y un planeamiento "basado en capacidades". Es decir, no sólo quién es el enemigo, sino cómo nos atacará" .<sup>13</sup> (Rumsfeld, 2001)*

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" (Saramago, 2001).*

Aún cuando sea extremadamente difícil establecer dónde y cuándo tendrán lugar los nuevos episodios de la guerra contra el terrorismo que libra EE.UU., tanto por el carácter novedoso de esta lucha, como por su laxitud temporoespacial, existiría un importante grado de probabilidad de que esos escenarios sean de naturaleza islámica. Y las causas que llevan a pensar de ese modo son dos, siendo la primera que la organización responsable de los hechos del 11S, *Al-Qaeda*, se encuentra diseminada en una gran cantidad de países donde se profesa el Islam.

El segundo motivo que lleva a pensar que los próximos *rounds* de la guerra contra el terrorismo se librarán en tierra del Islam, tiene que ver con la evolución que ha registrado la presencia estadounidense en Irak. Su permanencia en etapas post-conflicto, en operaciones de *Nation Building*, configura un modelo que semeja una suerte de *aggiornamento* de los

---

<sup>13</sup> En un sentido similar a lo expresado por Rumsfeld, por ese entonces el *think tank* de estudios estratégicos *Stratfor* postulaba que el combate contra el actual terrorismo transnacional requería la inversión del pensamiento polemológico tradicional. Si habitualmente las capacidades de un potencial agresor son más claras que sus verdaderas intenciones, en el caso de *Al-Qaeda* sus objetivos estaban fuera de discusión, aunque no se conocía las capacidades disponibles para lograrlos. STRATFOR: *War Plan. Part III: North American Theater of Operations*, September 26, 2001 (<http://www.stratfor.com/home/0109262355.htm>)

antiguos fideicomisos coloniales, bajo la forma de protectorados. En este sentido, Washington está ejerciendo en suelo iraquí una variante de lo que Michael Pugh denomina *protectorados democráticos*.

En estos protectorados, el objetivo estratégico consiste en la realización de elecciones transparentes, que legitimen autoridades locales, aunque la concepción, diseño y ejecución del proceso democrático está dirigida y supervisada por un actor externo<sup>14</sup>. Usualmente, esos procesos reflejan las normas y valores del actor externo, pero no necesariamente las de los protagonistas locales. En suma, los nuevos protectorados se asemejan a los viejos "mandatos" de la Liga de las Naciones en que sus habitantes no tienen plena capacidad para decidir sobre su futuro; en que existe una injerencia externa en los asuntos locales, altamente intrusiva; y finalmente, una similitud que no suele ser reconocida: sus objetivos no serían ajenos a los intereses de los *protectores* (Pugh, 2000).

La presencia de EE.UU. en Irak, su *protectorado*, carece de neutralidad ideológica en la medida en que parece corresponder a la idea estadounidense de democracia capitalista, por lo cual la misma se configura como una suerte de "*correa de transmisión*" de la idea del Internacionalismo Liberal conocida como *Teoría de la Paz Democrática* (Paris, 2000).

Conviene recordar, a propósito del caso iraquí, que desde hace tiempo se le ha criticado a la Paz Democrática su concepción excesivamente estadounidense, sobre todo a partir los escritos de Michael Doyle en adelante. Según esta perspectiva, un Estado sería considerado democrático en la medida en que la suya sea una democracia "a la norteamericana", es decir, similar a la que impera en EE.UU., correspondiendo a los propios estadounidenses enarbolar la vara de medición en esta materia (Oren, 1995).

Además, esa presencia de EE.UU. en Irak no sólo ha derivado en la activación de una insurgencia que opera en modalidades guerrilleras, y que estaría protagonizada por

---

<sup>14</sup> Decimos que la situación de EE.UU. en Irak "semeja una suerte" de *protectorado democrático* porque, en el modelo de Pugh, ese protectorado es ejercido por funcionarios de organismos internacionales: en Bosnia Herzegovina se destacó la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), mientras en Kosovo descolló un Alto Representante de la Oficina del Secretario General de la ONU (OHR). El caso iraquí, en cambio, es supervisado unilateralmente por EE.UU., y en esta línea Paul Bremer sería el "protector"

remanentes del depuesto Partido Baath. También ha evolucionado (o involucionado) hacia actividades terroristas cuya acción más descollante fue el atentado contra las oficinas de la ONU en Bagdad (hecho en el que murió el representante del organismo, Sergio Vieira de Mello). El dato es que ese terrorismo es ejecutado no sólo por adeptos al antiguo régimen, ahora en la clandestinidad, sino por extremistas islámicos que se dirigen a Irak desde los cuatro rincones del Mundo Musulmán.

En términos gráficos, se ha "socializado" en todo el Mundo Musulmán la ocupación de Irak por parte de una nación no islámica, ajena al *Dar al-Islam*. Y la experiencia de los últimos veinticinco años indica que percepciones de ese tipo repercuten con el tiempo en un incremento de la actividad terrorista a escala global, según lo confirman dos casos: por un lado, la ocupación soviética de Afganistán; por otro, la permanencia de EE.UU. en Arabia Saudita, con posterioridad a la primera Guerra del Golfo. De hecho, los orígenes y la expansión de *Al-Qaeda* están íntimamente vinculados con esos dos hechos.

Jessica Stern, quien se ha especializado en terrorismo de raíz religiosa, sintetiza el contraproducente desenlace del *nation building/protectorado* estadounidense en Irak opinando que EE.UU. ha transformado en terrorista a un país que no lo era; es decir, ha creado la situación que originalmente pretendía conjurar. Esta reputada investigadora de Harvard agrega que en los últimos meses ingresaron a Irak miles de militantes procedentes de otros países musulmanes, y que la permanencia estadounidense en ese país fue transformada en una "herramienta de reclutamiento" por *Al-Qaeda* (Stern, 2003).

Lo antedicho no significa, en modo alguno, la validez de la tesis del "*Choque de Civilizaciones*" de Huntington, aún cuando ésta fue desempolvada por muchos en los últimos meses, de ambos bandos. Pues si bien es cierto que en octubre de 2001 el terrorista *Bin Laden* difundió un mensaje según el cual "*los eventos (del 11S) han dividido a la totalidad del mundo en dos bandos, el de los creyentes y el de los infieles*", desde la vereda opuesta hubo comentarios de similar tenor; como los del alcalde neoyorquino Rudi Giuliani, para quien "*o se está con la civilización, o se está con los terroristas*".

En este sentido, no debe verse como evidencia de la veracidad del pensamiento huntingtoniano a lo que en realidad es la apropiación de los valores islámicos por parte de un minoritario grupo de fanáticos, so pena de no comprender al Islam en toda su complejidad. En palabras del ensayista palestino Edward Said, "*la tesis del Choque de Civilizaciones es un truco como el de la Guerra de los Mundos, más útil para reforzar el orgullo defensivo que para una interpretación crítica de la desconcertante interdependencia de la época*" (Said, 2001)

### **Algunas conclusiones**

El mundo asiste a una recomposición del tablero global, y consecuentemente a una redefinición del *orden* internacional, entendiendo a éste tanto en términos de *distribución de poder*, como de *reglas de juego*.

Concluida con el colapso del régimen de Hussein la segunda Guerra del Golfo, derivada a su vez de los atentados del 11S, se confirma la vigencia de un nuevo conjunto de patrones de permisibilidad para los Estados, caracterizado por una menor tolerancia a conductas calificadas como perturbadoras de la paz y seguridad internacionales.

En el marco de sistema político internacional de estructura uni-multipolar, EE.UU. se ha constituido *de facto* en la instancia evaluadora del cumplimiento de los referidos patrones de permisibilidad, fomentando la aparición de lecturas que le asignan a esa nación una categoría hegemónica, e incluso imperial.

Entendemos que, más allá de su incontrastable poderío, EE.UU. adolece del atributo esencial de un imperio, entendiendo a éste en función de su concepción clásica: la capacidad de constituirse en autoridad única de terceras naciones y territorios. Incluso, ese país tampoco es, en el exacto sentido del término, hegemónico. Ésto, por las limitaciones que se observan a la hora de dirigir y controlar las instituciones internacionales, alineándolas con los intereses propios.

Es dable esperar que Washington, 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.

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

Finalmente, 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 a los volátiles patrones espaciales y temporales que impone este tipo de enemigo. Sí se puede presumir, empero, que la acción del terrorismo internacional permanecerá vigente y que, paradójicamente, puede agudizarse como efecto colateral no deseado de las operaciones de *nation building/protectorado* que EE.UU. lleva adelante en Irak.

### **Bibliografía:**

BUZAN, Barry (1995): "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", en STRATEGY AND FORCE PLANNING FACULTY: *Strategy and Force Planning*. Newport: Naval War College, pp. 85-105

CHOMSKY, Noam (2001): "El Islam no es el enemigo", *Noticias*, 6 de octubre, pp. 92-93

COHEN, Richard (2003): "Bush the believer", *The Washington Post*, July 22, p. A17

DAVID, Steven (1995): "The necessity for american military intervention in the post-Col War world". Aspen Strategy Group: *The United States and the Use of Force in the post-Cold War Era*. Maryland: The Aspen Institute

DAVIDSON, William & Joseph MONTVILLE (1981-1982): "Foreign Policy According to Freud", *Foreign Policy* N° 45

DE HOYOS, Rubén (1993): "¿Hacia un nuevo concepto de soberanía? Soberanía y Psicsoberanía, su influencia en América Latina", *Geopolítica* N° 51

DUNN, Lewis (1998): "Viewpoint: On Proliferation Watch: Some Reflections on the Past Quarter Century", *The Nonproliferation Review* 5:3

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

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

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (1995): "Nova geometria do poder mundial". Braz Araujo (coord.): *Estratégia no novo cenário mundial*. São Paulo: NAIPE/USP

HAAS, Richard (1994): *Intervention. The use of american force in the post-Cold War world*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace

\_\_\_\_\_ (1997): *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*. New York: Council on Foreign Relations

HASENCLAVER, Andreas, MEYER, Peter & RITTBERGER, Volker: "Integrating Theories of International Regimes", *Review of International Studies* 26:1 (2000), pp. 3-33

HOBBSBAWN, ERIC: "¿Para onde vai o império americano?", *O Estado de São Paulo*, 29 de junio de 2003, p. 20

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

HUNTINGTON, Samuel (1996): "Why International Primacy Matters". Robert Art & Robert Jervis (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*. New York: Harper Collins,

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

KATZMAN, Kenneth (2001): *Terrorism: Near Eastern Groups and State Sponsors*, Congressional Research Service (CRS), The Library of Congress, September 10

KENNEDY, Paul (1999): "The Next American Century?", *World Policy Journal* XVI:1

KENNEDY, Paul (2003): "De la derrota a la victoria", *El País* 23 de mayo, pp. 11-12

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

KHALILZAD, Zalmay (1995): "Losing the Moment? The United States and the World after the Cold War". Brad Roberts (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*. Cambridge & London: The MIT Press,

KRAUTHAMMER, Charles (1990): "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* 70:1

\_\_\_\_\_ (2003 a): "Liberal Democrats' Perverse Foreign Policy", *The Washington Post*, July 11, p. A21

\_\_\_\_\_ (2003 b): "Why did Bush go to war?", *The Washington Post*, July 18, p. A19

KELLING, George & Catherine Coles (1997): *Fixing Broken Windows. Restoring Order and reducing Crime in our Communities*. New York: Touchstone

KREPINEVICH, Andrew (1997): "Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions". Strategy and Force Planning Faculty: *Strategy and Force Planning*. Newport: Naval War College,

KRUGMAN, Paul (2003): "Pattern of Corruption", *The New York Times*, July 15, p. A25

- LAFER, Celso (1996): "Brasil y el Nuevo Orden Mundial", *Archivos del Presente* N° 3
- LIND, Michael (1990): "America as an ordinary country", *The American Enterprise Institute* September/October
- MAYNES, Charles William (1995): "The limitations of force". Aspen Strategy Group: *The United States and the Use of Force in the post-Cold War Era*. Maryland: The Aspen Institute,
- \_\_\_\_\_ (1999): "America's Fading Commitments", *World Policy Journal* XVI:2, Summer, pp. 11-22
- MOÏSI, Dominique (1994): "¿Puede EE.UU. ordenar el desorden actual?", *El País* 10 de febrero, suplemento Temas de Nuestra Época p.4
- NATO (1999): *The Alliance's Strategic Concept*. NATO Press Release NAC-S(99)65, April 24
- OREN, Ido (1995): "The Subjectivity of the 'Democratic' Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany," *International Security* 20:2, Fall
- PARIS, Roland (2000): "Broadening the Study of Peace Operations", *International Studies Review* 2:3
- PUGH, Michael (2000): *Protectorate Democracy in South-East Europe*, COPRI, Working Paper N° 10
- RUMSFELD, Donald (2001): "Beyond this War on Terrorism", *The Washington Post*, November 1, p. A35
- RUSSEL MEAD, Walter (1995): "O fim da Ordem Mundial"., Braz Araujo (coord.): *Estratégia no novo cenário mundial*. São Paulo: NAIPE/USP,
- SAID, Edward (2001): "El Choque de Ignorancias", *El País* 16 de octubre, p. 11
- SAMUELSON, Robert (2001): "Éramos tan felices", *Noticias*, 15 de septiembre, p.33
- SARAMAGO, José (2001): "José Saramago y la guerra más absurda", *Tres Puntos* 27 de Septiembre, pp. 16-17
- SCHROEDER, Paul (1995): "The New World Order: A Historical Perspective". Brad Roberts (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*. Cambridge & London: The MIT Press
- STERN, Jessica (2003): "How America created a Terrorist Haven", *The New York Times*, August 20, p. A25
- STOESSINGER, John (1982): *Why Nations go to War*. New York: St.Martin Press
- WALKER, Martin (2001): "Bush's Choice. Athens or Sparta", *World Policy Journal* XVIII:2
- WALTZ, Kenneth (1993): "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* N° 18