

LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

por Ernesto López*

I. Preliminares

La escena internacional cambió radicalmente con el fin de la Guerra Fría y el definitivo despegue de la globalización económica. Como se sabe, hasta ese momento el mundo se estructuraba según una lógica bipolar, que enfrentaba a sistemas mutuamente excluyentes desde el punto de vista económico, político y social. Un peligroso “equilibrio del terror” apaciguaba esa recíproca alternatividad: la mutua capacidad de destrucción con que contaban ambos sistemas, aun después de haber recibido un primer ataque nuclear. Con el derrumbe de la ex Unión Soviética y la desaparición del Pacto de Varsovia, el orden bipolar quedó clausurado, desencadenándose, con ello, una serie de significativas mudanzas. En el plano económico, en particular, un conjunto de tendencias que favorecían el despliegue de la globalización quedó liberado de condicionamientos y limitaciones. Libres del constreñimiento de seguridad que la puja bipolar imponía a la dinámica económica, las tendencias globalizadoras tomaron un sostenido y definitivo impulso.

Fenómenos de gran envergadura ambos (fin de la Guerra Fría y globalización), precipitaron transformaciones de enorme significación en los más diversos terrenos: economía y seguridad internacionales, economías regionales y locales, cuestión estatal, sistemas políticos, entre otros¹. En el campo de la seguridad internacional —que es el que interesa específicamente a este trabajo— la abolición de la ya mencionada bipolaridad dio lugar al surgimiento de un sistema “unipolar” que proyectó a los Estados Unidos a

¹ He bosquejado los rasgos generales de este significativo proceso, desde la óptica de un país periférico como la Argentina, en “Globalización y democracia: esbozos”, *Revista de Ciencias Sociales* N° 7-8, Universidad Nacional de Quilmes, abril de 1998. Una perspectiva fundante y muy lúcida sobre estos fenómenos se encuentra en Ianni O., *A sociedade global*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1992; *Teorias da globalização*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1995 y *A era do globalismo*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1996.

una posición de predominio sin parangón en la historia del Occidente moderno. Concomitantemente, se produjeron tanto un cambio en la naturaleza y el significado de la seguridad, como la aparición de nuevas condiciones para su desenvolvimiento y gestión. La seguridad se complejizó en sus dimensiones, abarcando un mayor número de asuntos además de los específicamente militares, multiplicó sus escenarios y sus actores, alentó la multilateralidad –no obstante la incontestable superioridad de los Estados Unidos– y en alguna medida alteró el papel tradicional de los Estados².

Es posible sostener, en consecuencia, que un nuevo contexto de seguridad se ha ido abriendo camino en el mundo desde la caída del Muro de Berlín, aunque es prudente señalar que parecería no estar, todavía, ni suficientemente desplegado, ni consolidado como tal.

En el sentido de la novedad ilustra la paradójica caracterización que se efectúa corrientemente, hoy, del terrorismo internacional, las narcoactividades, la degradación del medio ambiente, el tráfico de armas, o, aun, de las migraciones internacionales, y de la pobreza extrema (que probablemente deberían ser excluidas de esta lista) como “nuevas amenazas”. ¿Qué tienen propiamente de nuevas? Si bien se las mira, absolutamente nada. Lo que ha ocurrido es que en el interior de un nuevo contexto de seguridad internacional algunos problemas conocidos de antaño se han reciclado y son percibidos de una nueva manera.

Este nuevo contexto de seguridad está siendo moldeado, como es usual que ocurra, por la práctica de los diversos actores. Ocurre, sin embargo, que –como ha sido mencionado ya– uno de ellos tiene un lugar excepcional en la escena³. Los Estados Unidos ocupan una posición de preponderancia que no tiene precedentes en los últimos siglos. Poseen, por lo mismo, un amplio margen de libertad de acción y sus decisiones provocan un fuerte impacto sobre dicho contexto. Sus prácticas, a diferencia de la de los restantes actores, tiene una influencia considerable sobre la conformación de esa nueva escena internacional. Inciden decisivamente en la construcción del escenario, a la par que desempeñan su papel como actor clave.

² Hace años ya, cuando todavía no se hablaba de globalización, Keohane y Nye alertaron sobre la propensión de la interdependencia económica –a la postre, un rasgo característico del proceso globalizador– a producir cambios significativos sobre la seguridad internacional, en un trabajo señero en el que desarrollaron el concepto de “interdependencia compleja”. Véase Keohane R. y J. Nye, *Poder e interdependencia*, GEL, Buenos Aires, 1988. La primera edición en inglés es de 1977.

³ Véase al respecto Walt, S., “Two cheers for Clinton’s foreign policy”, en *Foreign Affairs*, vol. 79, N° 2, marzo/abril 2000.

Esta nueva realidad en curso ha fortalecido controversias teóricas y conceptuales de vieja data. En su ya mencionado *Poder e interdependencia*, Keohane y Nye construyen dos tipos ideales de modelo interpretativo. Denominan a uno “realista” (en conexión con esa conocida doctrina) y al otro “interdependencia compleja”. Y aunque su esfuerzo está puesto en desarrollar este último, e incluso sostienen que el modelo “realista” tiene limitaciones, no postulan que el primero sea superador. Entienden que la realidad presenta un entramado complejo y que no es “una tela sin costuras”, sino “un tapiz confeccionado con diversas relaciones”⁴, de donde infieren que algunas situaciones serán mejor explicadas por uno de esos modelos y otras por el otro. Mucho más recientemente, Tulchin y Espach presentaron resumidamente el estado actual de la controversia acerca de cómo debe verse lo que se mira en términos muy parecidos a los Keohane y Nye. Distinguen, de un lado, a los enfoques “realistas” y del otro, a los “institucionalistas”, que serían aquellos que le otorgan un papel relevante a las consecuencias de la interdependencia en el plano de la seguridad⁵. Cabe mencionar, por último, que en años recientes se ha consolidado una mirada basada en la “teoría compleja de la seguridad” o en el concepto de “seguridad humana”, a partir especialmente de los aportes de la llamada Escuela de Copenhague⁶.

De manera que estamos en presencia de un proceso de reconfiguración del contexto de seguridad internacional, que se halla todavía en curso e insuficientemente desarrollado como para ofrecer asideros seguros, y de una controversia teórico-conceptual sobre el mismo, que es incluso previa a las mudanzas desencadenadas por el gran viraje de finales de los 80 y comienzos de los 90.

En este marco, de por sí suficientemente ambiguo y poco definido —en el que debe incluirse la cuestión nada menor de los cambios de énfasis y prioridades que operó, a poco de asumir, la administración de G.W. Bush en relación a la de W. Clinton— ocurrieron los ataques del 11 de septiembre a las ciudades de Nueva York y Washington. Estos sucesos han incorporado a la escena elementos nuevos, sorprendentes, revulsivos y/o removedores, y han precipitado redefiniciones y respuestas de parte de los Estados Unidos de tal

⁴ Keohane R. y J. Nye, *op. cit.*, pág. 16.

⁵ Tulchin J. y R. Espach, *Latin America in the new international system*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, pág. 5 y ss.

⁶ Véase, por ejemplo, Buzan B., O. Waever y J. de Wilde, *Security. A new framework for analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998 y de Moller B., “Seguridad Nacional, Societal y Humana: el marco general y el caso de los Balcanes”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, N°4, Santiago de Chile, octubre-diciembre 2000. Esta Escuela encuentra sustento institucional en el *Copenhagen Peace Research Institute*.

magnitud, que han llevado a muchos a proclamar que ha ocurrido, otra vez, un cambio de escenario y de rumbos en materia de seguridad internacional.

Explorar todo esto, ordenarlo, analizarlo, en procura de comprender un poco mejor qué es lo que está ocurriendo en el campo de la seguridad internacional, es el propósito de este artículo. Precisamente debido a las condiciones de proceso en curso que presenta la escena internacional, de no cristalización sino más bien de insuficiente despliegue que han sido apuntadas precedentemente, salpimentadas –por añadidura– por el debate teórico, todo lo que aquí se diga debe tomarse con un alto grado de provisionalidad. Como un ejercicio exploratorio antes que como una pretensión rotunda. Como una búsqueda y no como una certidumbre.

II. El nuevo contexto de seguridad

En el transcurso de su XX Congreso, realizado en 1955, el Partido Comunista (PC) de la entonces Unión Soviética (URSS) definió las orientaciones que regirían su accionar de allí en adelante, en dos consignas: “coexistencia pacífica” y “derrota económica del imperialismo”⁷. Para esa fecha, la URSS contaba con armamento nuclear pero no disponía todavía de capacidad para atacar el territorio norteamericano. Recién la alcanzaría en 1957, cuando demostró al mundo con el Sputnik, que podía llegar hasta cualquier lugar de la Tierra. Sin embargo, probablemente en 1955 barruntaba ya que no estaba lejos de alcanzar la paridad con su rival. Las dos consignas soviéticas reflejaron, de manera sintética y conforme al léxico del PC, lo que serían las líneas maestras de todo el período. Afortunadamente hubo “coexistencia pacífica” –bien que en el marco de la mutua destrucción asegurada–, lo que evitó un holocausto que hubiera acabado prácticamente con la humanidad. La competencia quedó centrada entonces en el plano económico, aunque fuertemente condicionada por la cuestión de seguridad. La ex URSS estaba convencida de la superioridad de su modelo comunista de economía centralizada y planificada, y confiaba en derrotar al modelo capitalista. Las cosas, como se sabe, sucedieron al revés. La capacidad económica de los Estados Unidos terminó prevaleciendo por sobre la de la URSS y, en consecuencia, el modelo capitalista se impuso al comunista.

⁷ La expresión “imperialismo” resumía –siguiendo la tradición inaugurada por Lenin, para quien el imperialismo era una fase del modo de producción capitalista superior a la de la libre concurrencia– el compacto de poder conformado por las economías capitalistas más desarrolladas, sus clases dominantes, sus respectivos Estados y los correspondientes sistemas de alianza militares.

Esta superioridad –que quedó patentizada en la confianza con que en tiempos de Ronald Reagan, los Estados Unidos instalaron el desafío de la llamada “Guerra de las Galaxias”– desencadenó, en un apretado lapso que va desde 1989 a 1991, la caída del Muro de Berlín, el derrumbe de la entonces URSS y la disolución del Pacto de Varsovia. El “equilibrio del terror” quedó roto y precipitó el fin de la Guerra Fría. Y si bien la ahora Rusia quedó con cierta capacidad remanente de agresión nuclear, los Estados Unidos se elevaron a una posición de dominio incontrastable.

La debacle soviética le permitió a Estados Unidos avanzar considerablemente sobre los otrora dominios de aquélla. Preocupados por el disperso arsenal nuclear soviético, llevaron adelante negociaciones exitosas con Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán, para desmontar las instalaciones que había allí. Y pusieron en marcha una política de ampliación de la OTAN, que culminaría con las incorporaciones de Polonia, la República Checa y Hungría.

Pero además de éstas –y de otras– repercusiones inmediatas en el plano de la seguridad internacional, el fin de la Guerra Fría impactó sobre el desenvolvimiento del proceso de globalización el que, a su vez, retroactuando, colocó condiciones nuevas para el desarrollo del nuevo contexto de seguridad.

El derrumbe soviético y la clausura del conflicto Este–Oeste, posibilitaron que un cúmulo de tendencias económicas que conducían hacia la globalización quedara liberado. Es decir, liberada la escena mundial de las fuertes determinaciones colocadas por la problemática de la seguridad, pudo albergar e impulsar la expansión de las tendencias globalizadoras⁸: incremento de los flujos comerciales y financieros internacionales, priorización de la innovación tecnológica y de tecnologías ahorradoras de mano de obra, impulso a la movilidad internacional de los factores productivos, apertura de los distintos mercados nacionales, inducción del cese de políticas proteccionistas y desmantelamiento del Estado de bienestar, entre otras.

Como consecuencia de todo esto:

- a) se consolidó la tendencia al aumento de la interdependencia entre países y economías diferentes;

⁸ Una imagen esquemática pero en alguna medida ilustrativa del punto es la que muestra dos mundos enfrentados, el comunista y el capitalista, una Europa cortada por la Cortina de Hierro, y un tercer mundo disputado, en parte, por ambos contendientes, y en parte cobijado en el Movimiento de No Alineados, durante la Guerra Fría. Resuelta ésta en favor de los Estados Unidos, al mundo capitalista se le abrió la posibilidad de profundizar su propia dinámica, de expandirse hacia Europa Oriental –e incluso hacia la propia Rusia– y de avanzar prácticamente sin obstáculos hacia el mundo en vías de desarrollo.

- b) se incrementó la tendencia a formar polos económicos regionales, como una vía eficaz para enfrentar las nuevas condiciones de competencia en el mundo;
- c) el enfrentamiento entre sistemas económicos y políticos absolutamente excluyentes cedió lugar a una competencia económica entre países con modelos afines (capitalistas).
- d) se libra desde entonces, en el plano económico, un implacable juego entre países y/o polos diferentes, que pugnan por derrotarse o, al menos, sacarse diferencias; la competencia –entre los actores principales de la escena– es feroz. Pero por lo mismo que hay interdependencia y funcionan sobre la base de modelos afines, los competidores se necesitan mutuamente.

Así, como consecuencia de su definitivo afianzamiento, el proceso de globalización ha dado lugar a una serie de mudanzas en el ámbito de la seguridad internacional:

- a) la naturaleza del conflicto entre los actores principales de la escena internacional ha cambiado respecto del período precedente. La cuestión de la seguridad ha perdido centralidad. No puede hablarse ya ni de mutua destrucción asegurada ni de “equilibrio del terror”, como fundamento de un precario *modus vivendi* entre “mundos” mutuamente excluyentes. Con Occidente dominando el campo, es poco imaginable la posibilidad de una escalada al plano bélico entre competidores que son, simultáneamente, cooperantes. Entre los “grandes” quedan sólo Rusia y China excluidas de la apreciación anterior. Rusia, la gran derrotada de la Guerra Fría, busca redefinir sus destinos desde una posición de relativa debilidad y no se encuentra en condiciones –ni parece tener la voluntad– de desafiar de manera persistente el esquema que se viene abriendo curso. Por su parte, China intenta construir con paciencia oriental su grandeza futura, en base –al menos por ahora– a aquiescencia y moderación con respecto a Occidente.
- b) Estados Unidos ha alcanzado una posición de predominio indiscutido en el mundo, de donde se desprende el rasgo de “unipolaridad” con que, por lo común, se caracteriza hoy al sistema mundial desde la óptica de la seguridad.
- c) La globalización reclama para funcionar –dicho sintéticamente– competitividad, previsibilidad y estabilidad, en países y regiones, en un marco de interconexión que viene dado, precisamente, por

la interdependencia. Por lo tanto, la acción multilateral en alguna de sus formas, es un requerimiento que ni siquiera una potencia superdominante, como lo es Estados Unidos hoy, puede eludir fácilmente. Para este país no resulta fácil conciliar “unipolaridad” y multilateralismo; el modo distinto de articular ambos asuntos explica buena parte de las diferencias entre Clinton y G. W. Bush en materia de política exterior.

- d) Se está viviendo un período de reacomodamiento, como consecuencia natural de la terminación del ciclo de la Guerra Fría, pero también del final del antagonismo entre modelo capitalista y modelo comunista que caracterizó al Siglo XX “corto” (la expresión, como se sabe, es de Eric Hobsbawm, quien sostiene que dicho “siglo corto” se inició con la Revolución Bolchevique y se cerró con la disolución de la Unión Soviética). Todos los “grandes” se reacomodan: Estados Unidos, Rusia, los países europeos de la Unión, que persisten en la unificación mientras enfrentan los desafíos colocados por Europa Oriental y los Balcanes. Y han quedado amplias zonas no centrales sujetas a inestabilidad y conflicto, algunas remanentes del período anterior y otras nuevas. Esto, en lo inmediato, arroja una imagen de escaso ordenamiento que da pie a las interpretaciones “realistas”, siempre dispuestas a ver, como adecuadamente señalan Tulchin y Espach, “una arena internacional sin orden, en la que Estados–naciones unitarios y racionales compiten por el poder y los recursos”⁹. Esta inmediatez, sin embargo, no debe hacer perder de vista ciertos rasgos definibles presentes en la situación actual, ciertas persistencias y aun recurrencias que permiten bosquejar los contornos de un contexto nuevo.

III. La complejización de los asuntos de seguridad y defensa

En línea con los abordajes conceptuales más recientes, puede decirse que se ha producido una *complejización* de los asuntos de seguridad y defensa, a escala internacional, lo que se verifica en, por lo menos, tres planos de la realidad:

- a) la modificación del vínculo entre lo nacional y lo internacional;
- b) la multidimensionalidad de la problemática de la seguridad;

⁹ Tulchin J. y R.Espach, *op. cit.*, pág. 5.

- c) la multiplicación de objetos de la seguridad, de los actores y de los escenarios.

Es hoy claramente perceptible que se halla en curso un proceso modificador del modo tradicional de relacionarse los asuntos nacionales con los internacionales. Una abundante literatura informa, en la actualidad, tanto de los límites del Estado-nación y de sus menguas de soberanía, como del desarrollo de una economía mundo, de una sociedad global, etc. Los embates que recurrentemente debe soportar el viejo principio de no injerencia son también un ejemplo de aquéllo. Otro registro de la misma problemática, viene dado por la cada vez más frecuente formación de coaliciones para enfrentar conflictos en la arena internacional—desde la Guerra del Golfo hasta la de Afganistán—y por el compromiso creciente de los países medianos y pequeños en la integración de fuerzas para el mantenimiento de la paz u otras operaciones con comando de la ONU. Lo que estaría indicando una tendencia a un mayor concernimiento en materia de seguridad internacional de Estados que, en el pasado inmediato, actuaban más bien como *free riders*.

La multidimensionalidad de las cuestiones de seguridad y defensa se refleja en el reconocimiento cada vez mayor de la incidencia sobre la seguridad de, entre otros, factores económicos, sociales, políticos y ambientales, además de los propiamente militares. Este asunto, que ha dado lugar al desarrollo de un debate en torno a lo que se ha dado en llamar “securitización”—esto es, si conviene o no la aplicación del concepto de seguridad a una gama muy amplia de fenómenos¹⁰—se ha patentizado, también, en documentos de organizaciones como la OTAN, insospechables de inclinación a los excesos discursivos. En efecto, la última actualización de la conceptualización estratégica de aquella, denominada *Concepto Estratégico de la Alianza*, aprobado en Washington el 23 de abril de 1999, se refiere explícitamente a la mencionada multidimensionalidad. Cuando dicha actualización se hizo pública, se le prestó especial atención a la decisión de operar, si fuera necesario, por fuera de los límites fijados por el artículo 5 de la Carta del Tratado del Atlántico Norte, que es el que establece sus límites geográficos de aplicación¹¹. A la sombra del resplandor que produjo semejante replanteo, quedaron, oscurecidas, otras definiciones notorias. El punto 3 consigna, por ejemplo, que: “Los últimos diez años han presenciado la aparición de nuevos y complejos riesgos para la paz y la estabilidad euroatlántica, incluidos la opresión, el conflicto étnico, la

¹⁰ Véase, entre otros, Buzan B., O. Waever y J. de Wilde, *op. cit.*, pág. 2 y ss. y pág. 23 y ss.

¹¹ Véanse especialmente los puntos 29, 31, 41, 47, 49, 53, 54 y 59 del mencionado documento.

crisis económica, el derrumbe del orden político y la proliferación de armas de destrucción masiva”. Mientras que, como para que no queden dudas, el 25 dice: “La Alianza está comprometida con un amplio enfoque respecto de la seguridad, que reconoce la importancia de factores políticos, económicos, sociales y ambientales, además de la indispensable dimensión de la defensa”¹². Otro registro de la misma problemática se manifiesta, asimismo, en la generalizada aceptación de las llamadas “nuevas amenazas”. A las clásicas o convencionales amenazas derivadas de la eventualidad de una agresión militar externa –o alguna otra forma de agresión externa sobre la jurisdicción territorial, marítima o aérea reclamada por un Estado– se suman estas nuevas, la mayoría de las cuales tiene una escasa envergadura propiamente militar, configurándose así un cuadro novedosamente multifacético.

La multiplicación de *objetos, actores y escenarios* de la seguridad alude a la existencia, en la actualidad, de una diversidad en esos campos.

En cuanto al objeto, existe hoy una variedad. Puede serlo, como era antaño con exclusividad, el Estado. Pero pueden serlo, también, las colectividades amenazadas de alguna manera (por ejemplo, minorías dentro de estados multiculturales o multinacionales: serbios, bosnios, kurdos, yanomanis, etc.). O también los individuos que conforman un Estado o una sociedad, es decir, las simples personas.

En lo que respecta a los actores, cabe decir que se han multiplicado: junto al clásico y todavía central Estado han ganado protagonismo las sociedades (los palestinos, por ejemplo), los grupos (los hay de todo nivel: desde fundamentalistas religiosos a ecologistas) y hasta los individuos (Osama Bin Laden es un caso paradigmático). Existen, también, actores de naturaleza trasnacional como la OTAN.

Los escenarios, por su parte, son supranacionales, nacionales o subnacionales. La organización Al Qaeda, por ejemplo, se mueve en los tres registros.

La apretada síntesis presentada arriba no totaliza, sin embargo, la complejidad a la que se viene haciendo referencia. Junto al nuevo contexto de seguridad en desarrollo coexiste el clásico o convencional: persisten la rivalidades y los conflictos territoriales clásico, la salvaguardia de intereses y

¹² Un hito en la percepción y conceptualización de la multidimensionalidad de la seguridad, notorio por su fecha de aparición y por provenir de un ámbito de *practitioners* de altísimo nivel, es el *Informe de la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad* (Naciones Unidas, A/CN. 10/38, 8 de abril de 1983), conocido también como *Informe Palme* debido a que el ex primer ministro sueco Olof Palme presidió la mencionada Comisión.

de jurisdicciones sobre los que los Estados reclaman soberanía y aun la intervención directa de países o coaliciones, con o sin patrocinio de la ONU.

Podría decirse, entonces, que *hay dos complejidades*. Una es la que está involucrada en el desarrollo del nuevo contexto de seguridad. La otra se desprende de la permanencia de asuntos pertenecientes al contexto clásico, que por lo común se adicionan a los anteriores. Obligados por esta realidad bifronte, los Estados deben desplegar políticas en esa doble escena. Argentina, por ejemplo, lo hace. Sostiene una activísima política de cooperación en materia de seguridad, en los planos subregional (Cono Sur), continental e internacional, congruente con los desafíos que coloca el nuevo contexto, y al mismo tiempo enfrenta amenazas o problemas provenientes del clásico, entre otros, el control de la pesca predatoria en los linderos de la milla 200 y el control del espacio aéreo¹³. Brasil hace una cosa similar, aunque quizá deba señalarse en este caso una diferencia de énfasis: su preocupación por la cuestión amazónica lo lleva a otorgarle cierta prioridad al contexto clásico (despliegue militar territorial en la zona, preocupación especial por la vigilancia, sostenimiento a ultranza del principio de no injerencia, entre otras acciones), sin por ello renunciar a la seguridad cooperativa, en línea con el nuevo contexto.

Obviamente la articulación entre las demandas de la escena clásica y las del nuevo contexto son resueltas a su manera por cada uno de los países. Con todo, puede decirse que, en términos generales, parece válida la siguiente apreciación de Tulchin y Espach: “Las naciones continúan persiguiendo su propio interés y la expansión de su poder, pero sin la mentalidad de suma-cero que dominó previamente al sistema internacional”¹⁴.

IV. La actuación dispar de los Estados Unidos

Multilateralismo, “unipolaridad” y dividendos de la victoria

Como se ha mencionado precedentemente, los Estados Unidos se han convertido en un actor clave de la escena internacional, pues su propia práctica influye decisivamente en la construcción del escenario, es decir, de la situación de seguridad actual. Existe, sin embargo, una diferencia en el manejo de los asuntos de seguridad internacional entre Clinton y G. W. Bush. La distancia que va de uno al otro —que se examinará seguidamente— marca la

¹³ Véase al respecto Montenegro, R., “Apreciaciones sobre la Fuerza Aérea y su relación con las nuevas amenazas”, PIFAS/UNQ, Documento de Trabajo N°6, julio de 2001.

¹⁴ Tulchin J. y R. Espach, *op. cit.*, pág. 6.

existencia de una actuación dispar que es preciso analizar con algún detalle, habida cuenta de lo señalado inmediatamente más arriba.

Ambos colocan como primer objetivo de su gestión en materia de seguridad internacional, *el aprovechamiento y la consolidación del triunfo en la Guerra Fría*. Tienen, asimismo, otros objetivos prioritarios ubicados por debajo de aquél, cuya compatibilización —o no— con el primero incidirá en alguna medida sobre sus diferentes modos de actuación. Pero sobre todo, ambos difieren en el modo en que procuran articular la difícil relación entre “unipolaridad” y multilateralismo, de cara al cobro de los dividendos de la victoria. Son especialmente las diferencias en este plano las que marcan los rumbos distintos seguidos por uno y otro.

Como se ha señalado ya, los Estados Unidos se encuentran en una posición de predominio estratégico incontestable, de la que resulta dicha “unipolaridad”. Disponen de una apreciable superioridad militar: su gasto militar es mayor que el de Inglaterra, Francia, Alemania, Italia y Rusia sumados. Por añadidura, es la única potencia con capacidad de proyectar poder eficazmente a cualquier lugar del planeta. Su economía es, por lejos, la más importante del mundo. Y mantiene una posición de holgado predominio en los campos científico, tecnológico y educativo.

Por su parte, el multilateralismo —también se ha señalado— deriva como tendencia, de los rasgos fuertes del nuevo contexto de seguridad en curso de desarrollo: el incremento de la interdependencia de los países y la complejización de los asuntos de seguridad y defensa. En torno del concepto de multilateralismo hay cierta controversia conceptual¹⁵. Sin ánimo de terciar en dicho debate, se propone a continuación una definición provisoria del mismo, con el objeto de hacerlo operativo a los efectos de este trabajo. Se entenderá por multilateralismo un tipo de conducta desarrollada por un actor en la arena internacional, que se muestra inclinado a actuar concertadamente con otros actores, de manera no episódica sino sostenida, en base a instituciones, normas y patrones estables, que se respetan y se cultivan.

Es evidente que el multilateralismo restringe la libertad de acción de los actores. Ese es, justamente, el precio de la actuación concertada. La “unipolaridad”, por su parte, invita a la acción unilateral. ¿Por qué alguien que goza de un predominio incontestable habría de sujetarse a los condicionamientos colocados por otros que son más débiles? Multilateralismo y “unipolaridad” no son, así, de compatibilización fácil, especialmente para quien se encuentra en la cúspide de

¹⁵ Para una interesante consideración de esta controversia, véase de Camargo, S., “Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas”, en Rojas Aravena, F., *Multilateralismo*, Flacso-Chile/Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

la pirámide de poder. Tanto menos si de lo que se trata es de aprovechar una situación no corriente sino más bien excepcional, como es un triunfo en una guerra. En este caso, las oportunidades deben aprovecharse inmediatamente después de producidos los hechos decisivos; como quien diría “en caliente”.

Por más *sui generis* que haya sido, la Guerra Fría fue una guerra. Y su desenlace implica una excepcionalidad nada menor: cierra el “siglo corto” –en la expresión de Hobsbawm que ya se ha utilizado más arriba– y resuelve la competencia entre dos sistemas mutuamente excluyentes, cuyo enfrentamiento tenía prácticamente en vilo a la humanidad.

De modo que el triunfo en la Guerra Fría abre posibilidades excepcionales para los Estados Unidos, que se ven confrontados a aprovecharlas. Los dos gobiernos que hasta ahora se sucedieron desde 1991 –fecha en que se disuelve la entonces Unión Soviética– siguieron caminos diferentes ante ese desafío. Como se sabe, Clinton eligió –no sin restricciones– el camino de la multilateralidad. En tanto que G. W. Bush se inclinó inicialmente (es decir, hasta antes del 11 de septiembre) por la unilateralidad, y no es seguro que aún después de los ataques al Pentágono y al World Trade Center no persista en ello. En lo que sigue se examinará cada caso en particular. El análisis de la actuación de Bush se limitará al período previo a los ataques del 11 de septiembre. En la medida en que se supone que éstos habrían desencadenado un nuevo cambio en el contexto de seguridad internacional, la fase abierta a partir de esa fecha se examina de manera independiente.

El multilateralismo restringido de Clinton

Podría decirse que los objetivos más generales en materia de seguridad internacional de Clinton fueron los siguientes:

- a) aprovechar y consolidar la victoria en la Guerra Fría;
- b) reducir los riesgos de una guerra importante en Europa, Asia Oriental y Medio Oriente; igualmente, mantener la previsión estratégica de estar en condiciones de sostener dos conflictos bélicos mayores, simultáneamente, en teatros diferentes¹⁶;

¹⁶ Esta previsión es de larga data en los Estados Unidos. El *Quadrennial Defense Review Report* del Departamento de Estado, de 1997, la contemplaba expresamente. En la opinión de Michael Klare, para el mencionado año, los más probables de esos dos teatros eran el Golfo Pérsico y Asia Nororiental, con Corea del Norte como posible antagonista. Véase Klare, M., “La nueva estrategia militar de Estados Unidos”, en VVAA., *Geopolítica del Caos*, Le Monde Diplomatique, Edición Española, Barcelona, 1999, pág. 33.

- c) reducir la amenaza de las armas de destrucción masiva;
- d) fomentar la economía de mercado y el desarrollo de la democracia en el mundo. (Este objetivo es evidentemente más general que meramente del orden de la seguridad internacional; se lo consigna, sin embargo, a este nivel por dos razones: i) porque legitima el avance sobre el ex mundo comunista, y ii) porque en general colabora en la conformación de un mundo estable y previsible, sobre el que los Estados Unidos podrían ejercer su influencia reduciendo las zozobras y/o los sobresaltos).

Durante su campaña electoral, Clinton había anticipado su intención de actuar multilateralmente, respetando las instituciones y los foros internacionales. En materia específicamente de seguridad internacional los fracasos iniciales en Somalia (1992)¹⁷ y Ruanda (1994), en los que Estados Unidos participó integrando misiones que actuaban con el patrocinio de Naciones Unidas, lo llevaron a atemperar su inclinación inicial respecto de esta institución. Sin embargo, su reluctancia a actuar –y a quedar sujeto– dentro del sistema ONU, no lo llevaron a renunciar al uso de otros canales del multilateralismo, como por ejemplo, la OTAN.

En función de alcanzar las metas señaladas precedentemente, Clinton desarrolló una serie de iniciativas de carácter multilateral, o bilaterales pero referidas a un contexto multilateral. Se propuso mantener y, aun, fortalecer la OTAN a la que pudo incorporar, en un primer movimiento, a Polonia, Hungría y la República Checa, integrantes otrora del Pacto de Varsovia. Esto le valió la disconformidad y el recelo ruso, que fue contenido mediante el otorgamiento de un trato preferencial para Rusia, en relación a la OTAN. Consiguió ventajosos convenios con Ucrania, Kazajstán y Bielorrusia para desactivar las instalaciones nucleares existentes en esos países. Contó para esto también con la conformidad rusa. Intervino en la guerra de Bosnia primero, y más tarde en la de Kosovo con cobertura también de la OTAN y con apoyo de Rusia. Ratificó el Acuerdo sobre Armas Químicas, que prohíbe la producción, la adquisición, el almacenamiento y el uso de armas de esa naturaleza. Reafirmó el Tratado de Seguridad entre Estados Unidos y Japón, en 1995, y más tarde abrió negociaciones con Corea del Norte –de las que participaron también Japón y Corea del Sur– para disuadirla de adquirir y/o desarrollar armamento nuclear. Estas iniciativas, entre otras, muestran el costado proclive a la actuación multilateral del gobierno de Clinton, no obstante las dificultades de

¹⁷ Este es un conflicto que Clinton heredó de Bush padre. No obstante siguió los carriles trazados por éste y, aun, los profundizó.

compatibilización entre esta forma de acción y la apropiación de los dividendos de la victoria, que se han señalado más arriba. Es probable que el empeño clintoniano por compatibilizar ambos asuntos se deba a tres órdenes de razones. En primer lugar, porque operan preferencias ideológicas: los demócratas son quienes, en el sistema bipartidista norteamericano, se muestran más preocupados por respetar la tradición democrática de los Estados Unidos¹⁸. En segundo lugar, porque la acción no multilateral –por tanto, unilateral y frecuentemente impositiva– no se lleva bien con el objetivo de ampliar la libertad de mercado y la democracia, consignado precedentemente entre los fines prioritarios de aquel país. La potencia rectora del “mundo libre” debe obviamente tener algún compromiso con el adjetivo contenido en dicha expresión. Debe, en alguna medida, fundar su liderazgo en el consentimiento y en el respeto, y no en la imposición, si es que quiere aparecer como comprometida con la libertad. En tercer lugar, porque los demócratas parecerían comprender mejor que los republicanos la relación que existe entre el nuevo contexto de seguridad que se halla en desarrollo y el requerimiento de acción multilateral¹⁹.

Sin embargo, el concernimiento de Clinton con el multilateralismo tuvo limitaciones. Algunas surgidas de su propia decisión y otras impuestas desde un Parlamento en el que los republicanos tuvieron cierta preponderancia. Entre las primeras pueden mencionarse su rechazo a la propuesta de crear una Corte Penal Internacional y su también rechazo del Tratado Internacional sobre la Prohibición del Uso de Minas. En la opinión de Walt, se trató de una concesión de Clinton. Ambos instrumentos limitaban la libertad de acción de los Estados Unidos y el entonces presidente habría preferido “no despertar la cólera del Pentágono”²⁰. Entre las limitaciones impuestas por el Parlamento merecen mencionarse también dos: el rechazo por parte de aquél del Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares²¹, que Clinton quería apoyar; y, al revés,

¹⁸ Hace años, Raymond Aron, en un libro quizá poco releído en los últimos años, llamó la atención sobre la doble condición republicana e imperial de los Estados Unidos. Véase su *La república imperial*, Alianza, Madrid, 1976. Octavio Paz retomó esta distinción en *Tiempo Nublado*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1984.

¹⁹ La actualización de la concepción estratégica de la OTAN, mencionada precedentemente, realizada hacia finales del gobierno de Clinton, en la que se reconocen tanto la existencia de un nuevo contexto de seguridad en desarrollo, como la complejización de los asuntos de defensa y seguridad, es un buen indicador acerca de cómo leía aquél las cuestiones de seguridad internacional. Difícilmente el gobierno de los Estados Unidos la hubiera aceptado de no haber estado de acuerdo con ella.

²⁰ Walt, S., *op. cit.*, pág. 78.

²¹ CTBT, sus siglas en inglés: *Comprehensive Test Ban Treaty*.

la aprobación de la implementación y desarrollo de la Defensa Misilística Nacional²², que dispuso el Parlamento contra la resistencia de aquél.

Es debido a estas limitaciones –las resultantes de su propia elección y las que le fueron impuestas– que aquí se prefiere denominar *multilateralismo restringido* al tipo de acción desarrollado por Clinton en el campo de la seguridad internacional.

Bush: un unilateralismo crudo y elemental

George W. Bush mantiene como primer objetivo –igual que Clinton– en materia de seguridad internacional, el aprovechamiento y consolidación de la victoria en la Guerra Fría. Pero a diferencia de aquel, lo hace desde una concepción unilateralista cruda y elemental. Es decir, procura concederle lo menos posible al recorte de márgenes de libertad de acción que implica el multilateralismo.

Derivada inmediatamente de este objetivo resulta su decidida adopción del NMD. Calcula –probablemente bien– que es el momento de ponerlo en marcha. La eficacia técnica del proyecto es, todavía, incierta. Presenta ya cierta capacidad de interceptación defensiva, pero está lejos todavía de haber alcanzado suficiencia frente a un ataque misilístico masivo. Sin embargo, la ocasión es propicia porque debe obtener la aquiescencia rusa para poder desarrollarlo con un monto menor de dificultades. Y es éste el momento adecuado para presionar a su derrotada en la Guerra Fría. Debe entenderse que la NMD modifica sustancialmente las concepciones y los acuerdos que sostuvieron la mutua destrucción asegurada vigente durante la Guerra Fría. Aquella funcionaba sobre la base de una mutua capacidad ofensiva que no podía ser contrarrestada por ningún dispositivo defensivo antimisiles. Incluso el desarrollo de estos dispositivos estaba prohibido por el Tratado de Limitación de los Sistemas de Misiles Antibalísticos (ABM), firmado por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética en 1972, que servía de marco al “equilibrio del terror”. La mutua capacidad de infringirse daño y el vaciamiento de la posibilidad de la victoria eran los fundamentos de la disuación entre los contrincantes mayores. El NMD viene a cambiar esas reglas del juego, por eso se agitan las aguas entre los miembros del “club nuclear”. Bush estima que este es el momento de quebrar esas reglas, consiguiendo para los Estados Unidos un *status* especial,

²² NMD, sus siglas en inglés: *National Missile Defense*. Para un análisis de la discusión a que dio lugar este proyecto, puede consultarse Newhouse, J., “El debate sobre el sistema de defensa antimisiles”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, N° 3, otoño/invierno 2001.

porque sabe que esta es la ocasión adecuada para presionar a Rusia. Europa no le preocupa tanto porque sabe que por más que la Unión Europea proteste, terminará aceptando sus decisiones. Y respecto de China ha cambiado sustancialmente el punto de vista en comparación con el que tenía Clinton. Aquella es vista no ya como un socio comercial sino como un competidor estratégico a mediano plazo, tanto en el terreno militar como en el económico, frente al que hay que prevenirse y al que hay que tratar de contener. Por otra parte, China no es signataria del Tratado ABM, de manera que Estados Unidos no tiene respecto de ella compromiso previo alguno.

Bush mantiene —en coincidencia con Clinton— en un puesto alto de sus objetivos principales tanto el control de las armas de destrucción masiva, como la defensa del “mundo libre” y, por tanto, la promoción de la economía de mercado y de la democracia. Y conserva la previsión estratégica de estar en capacidad de librar dos guerras simultáneas en teatros diferentes. Parece haber cambiado, en este último caso, algún énfasis en comparación con Clinton: Europa parece haber cedido terreno a favor de Asia Nororiental, con China despuntando como eventual nuevo enemigo. Pero todo esto viene tamizado por una consideración prioritaria, que incide directamente sobre los objetivos anteriores: la administración Bush cree que es preciso hacerse cargo de que la Guerra Fría ha terminado y que es necesario prepararse para la guerra del siglo XXI. Lo cual implica pensar en nuevos términos, vale decir, con nuevos parámetros. Es, en consecuencia, partidaria de una reforma profunda, que vaya de acuerdo con los nuevos tiempos.

Desde luego, la NMD y la posibilidad de alcanzar una suficiencia defensiva en materia nuclear que dé vuelta la página de la historia previa es, quizá, el objetivo más saliente de dicha reforma. Pero hay bastante más. En diversas oportunidades el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld anticipó, por ejemplo, que los Estados Unidos debían prepararse para la guerra del futuro, en la que las barreras naturales, geográficas, dejarían de contar, y el campo de batalla podría quedar a enormes distancias. En consonancia con lo anterior, abrió también la discusión sobre qué clase de sistemas de armas era preferible impulsar y cuáles convenía no priorizar, sobre cuál debía ser el tamaño y el despliegue de las fuerzas, y sobre cuál era el nivel de gasto militar que era necesario sostener.

En abril de 2001, al presentar Rumsfeld un informe ante el Estado Mayor Conjunto, se abrió un duro debate a nivel de los mandos superiores de las Fuerzas Armadas, que se continuó, poco tiempo después, en el Parlamento. Severamente criticado por su manejo de la discusión, el Secretario de Defensa anunció en mayo que cualquier cambio significativo quedaría incluido en el *Quadrennial Defense Review Report* que debía salir en el transcurso del

año, y en cuya elaboración participan los más altos jefes militares. Este informe, que finalmente apareció con posterioridad al 11 de septiembre, contiene una serie de previsiones de reforma en los planos estratégico, de planeamiento de las fuerzas, operativo, de inteligencia, de política de personal y de manejo de riesgos. Podría decirse que quizá sus dos criterios rectores más generales serían, por un lado, ganar seguridad en casa; y, por otro, el pasaje de una defensa planificada sobre la localización de la amenaza, a otra asentada sobre el desarrollo de las capacidades, que admita la incertidumbre como contexto y se prepare para responder a la sorpresa. Rumsfeld, en su nota de presentación del *Quadrennial Report*, lo dice de esta manera: “Aun antes del ataque del 11 de septiembre de 2001, los máximos dirigentes del Departamento de Defensa trabajaron con el objetivo de establecer una nueva estrategia para la defensa de América —obviamente se refiere a los Estados Unidos (E.L.)— que se hiciera cargo de la incertidumbre y luchara contra la sorpresa, una estrategia fundada en la idea de que para ser efectivos afuera es necesario estar seguros en casa”²³.

Es imposible establecer qué de lo anterior fue discutido con anterioridad al 11 de septiembre y cuánto es resultado de lo que ocurrió ese día. Es probable que los dos ejes formulados por el Secretario de Defensa hayan decantado *ex post* al 11 de septiembre. Lo referido a la incertidumbre y la sorpresa, hasta donde sé, no había aparecido, anteriormente, con fuerza en el debate. La referencia a la seguridad en casa podría quizá haberse considerado a raíz de la opción por la NMD. Aun así, parece evidente que, de todos modos, buena parte de las 70 páginas de que consta el *Report* abordan temas que habían sido anticipados por Rumsfeld en las discusiones previas.

Ahora bien, la tónica que Bush le dio a este período previo al 11 de septiembre fue unilateralista. Desde su decisión inicial de incursionar nuevamente sobre Bagdad hasta el rechazo de los Protocolos de Kyoto, su actuación en política internacional estuvo teñida de una unilateralidad cruda y elemental. Pero es, sin dudas, su decisión de impulsar la NMD, contra la opinión y la protesta de la Unión Europea, de Rusia y de China la que ilustra de manera terminante el punto. Este es el mayor dividendo de la victoria a cobrar. Y es natural que Estados Unidos intente aprovechar esta oportunidad.

²³ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 30 de septiembre de 2001, pág. 3.

V. 11 de septiembre: una guerra nueva para un nuevo enemigo

Los ataques del 11 de septiembre cayeron como rayo en cielo sereno. En una ácida nota escrita el día después –que lleva precisamente ese título– el periodista y escritor Eliott Weinberger aludía, como muchos otros en algo que parece haber sido una percepción generalizada, a la “pérdida de la inocencia”. Pero daba una vuelta más de tuerca y advertía: se trata también de la pérdida de la irrealidad. Weinberger describe allí a los Estados Unidos como la “República del Entretenimiento”, en la que “menos de la mitad de sus ciudadanos se ocupa de votar, pero casi todos se forman para adquirir las entradas a toda película que sea exitosa...”. Deriva de aquí una función opiácea de la TV y el cine, que a su modo de ver, habría sido puesta en tela de juicio por los atentados: “a diferencia de todo lo que ha aparecido en la televisión durante décadas, esta historia implica en lo personal a millones de espectadores”, advierte²⁴. Ahora bien, es probable que para la gente común esa irrealidad fuera la descrita por Weinberger: la de la distracción, el escapismo o, aun, la amnesia. Para el gobierno, en cambio, estaba implicada otra forma de aquélla: la de la invulnerabilidad en casa, exceptuando, claro, la agresión nuclear. Pero incluso en este plano la opción por la NMD había abierto un margen de expectativa.

Quien llegó analíticamente más lejos en este terreno fue, probablemente, Noam Chomsky. Desde su habitual óptica sin concesiones, puso los puntos sobre las íes. Por primera vez desde que los británicos quemaron Washington en 1814, los Estados Unidos sufrían un ataque de consideración en su propio territorio. Esta era, a su juicio, la mayor novedad: había una advertencia sobre la propia vulnerabilidad pero también un desafío mayúsculo. “El Congo no atacó Bélgica, India no atacó a Inglaterra, Argelia no atacó a Francia”, escribió. Para agregar seguidamente: “El primer cambio reside entonces en que es la primera vez que las armas apuntaron hacia el otro lado. Y en mi opinión eso explica por qué se ven reacciones tan diversas en ambos lados. El mundo se ve muy distinto según si es usted quien sostiene el látigo o quien viene siendo azotado por él durante cientos de años. Muy distinto. Por eso creo que la sorpresa en Europa y en lo de sus vástagos, como aquí, es muy comprensible. Es un evento histórico...”²⁵.

²⁴ Weinberger, E., “Un día después”, en *Letras Libres*, N° 34, México, octubre de 2001, pág. 117 y ss.

²⁵ Chomsky, N., “La nueva guerra contra el terrorismo”, en *El terror como política exterior de los Estados Unidos*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2001, págs. 20-21.

Superado el desconcierto inicial, la administración Bush aceptó el reto y propuso una nueva clase de guerra para enfrentar una nueva clase de enemigo. George W. Bush desechó varias propuestas que le presentaron desde el Pentágono, que combinaban en distinto grado ataques con misiles crucero, bombardeos, golpes tácticos aéreos y despliegue de fuerzas especiales terrestres²⁶. Seleccionó, en cambio, la opción que le presentó George Tenet, el jefe de la CIA. Este curioso *quid pro quo* —el departamento de la defensa postergado por el de inteligencia, para definir las características de una campaña militar— fue coherente con la idea de Bush de que era necesaria una nueva clase de guerra. Pero ¿en qué consistía el plan de Tenet? En combinar ingredientes habituales, como el uso de la fuerza aérea en misiones de bombardeo —en este caso con explosivos sorprendentemente sofisticados— con el recurso a las milicias disidentes dentro del propio Afganistán, en particular pero no exclusivamente, las de la Alianza del Norte, que estaba enfrentada a los talibanes, utilizadas como fuerzas terrestres. El componente más novedoso, sin embargo, fue el despliegue, en el propio teatro de la guerra, de un reducido pero sumamente eficiente contingente de fuerzas especiales de la propia CIA, que munidas de equipos de alta tecnología debían marcar los blancos desde tierra a los aviones de ataque y aportar información táctica de alto valor (emplazamientos, desplazamientos, etc.). Este componente, a la postre, resultó fundamental. Complementariamente, en lo operacional, el plan Tenet incluía la necesidad de contar con la aquiescencia de Paquistán, cuyas fronteras debían ser selladas para evitar una eventual dispersión de los talibanes y de las fuerzas de Al Qaeda, a la vez que debía servir de base para operaciones aéreas, para misiones de rescate y para acantonar tropas de asalto, a ser eventualmente usadas.

Como se ve, la información —la inteligencia en idioma militar— jugó un papel destacado. Fue la experiencia acumulada por la CIA en los tiempos de la invasión soviética a Afganistán, como así también el mantenimiento de un flujo de información actualizada, la que le permitió imaginar a su jefe actual (Tenet) la posibilidad de utilizar las líneas de falla entre los distintos grupos y segmentos afganos, y aprovechar el descontento contra los talibanes. Y también fue fundamental la inteligencia aportada por los agentes especiales de aquélla, desplegados sobre el terreno.

El nuevo enemigo, por su parte, en rigor no era tan nuevo. Tenía, desde hacía tiempo, nombre y apellido. Era el terrorismo internacional. El propio Osama Bin Laden y su organización eran ya conocidos en los Estados Unidos. La que sí era nueva era la escala en la que había logrado situar a su accionar. Y lo

²⁶ Véase Carney, J. y J. Dickerson, “Inside the war room”, revista *Time* (Latin American Edition), 31 de diciembre de 2001/ 7 de enero de 2002, pág. 68.

que también resultó novedoso fue el lugar y la significación que le atribuyó la administración Bush —obviamente en consonancia con el antedicho cambio de escala— que implicó un nuevo cambio de postura, de parte del gobierno de los Estados Unidos, en relación a la definición de sus prioridades en materia de seguridad. Con los ecos del debate que había suscitado el plan de reformas de Rumsfeld todavía resonando, George W. Bush definió al nuevo enemigo: las organizaciones del terrorismo internacional y los Estados que le brindan protección; su estructura de financiamiento y sus redes de apoyo y reclutamiento en general. En lo inmediato, el enemigo a vencer era el dúo talibanes-Al Qaeda.

Debe consignarse que, para aplicar el plan Tenet, la administración Bush formó una amplia coalición internacional y echó mano a recursos multilaterales, no obstante su previa desestimación de los mismos. La OTAN se expidió condenando los ataques y reconociendo el derecho de los Estados Unidos a responder conforme las previsiones del artículo 5 de la Carta, que es el que dispone, frente a agresiones armadas a los países miembro, la posibilidad de responder de la misma manera y de requerir la acción solidaria del conjunto de los firmantes. Gestionó también una declaración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que condenó los ataques terroristas, reafirmó el derecho de legítima defensa, y recomendó a todos los países miembros de la ONU que se abstuvieran de proporcionar cualquier tipo de apoyo al terrorismo, y previnieran y reprimieran el financiamiento del mismo. Incluso promovió la convocatoria al TIAR —en desuso y bastante desacreditado, por cierto, desde la Guerra de Malvinas— y consiguió de este, también, una condena al terrorismo internacional. Como se ve, la agresión terrorista y la respuesta puesta en marcha por los Estados Unidos, motivaron un paradójal efecto de multilateralidad²⁷.

Como se sabe, el plan Tenet funcionó. El régimen talibán fue derrotado militarmente y desalojado del poder, aunque ni su principal dirigente, el mullah Omar, ni Osama Bin Laden pudieron ser apresados.

Cumplido este objetivo, el presidente Bush anunció la prosecución de la guerra contra el terrorismo internacional. En su discurso a la nación pronunciado en Washington el 29 de enero de 2002, anunció que “lejos de acabar [en Afganistán] nuestra guerra contra el terror apenas comienza”. Y definió la existencia de un “eje del mal que se arma para amenazar la paz en el mundo”, formado, entre otros, por grupos como Hamas, Hezbollah, Jihad Islámica y Jaish i Mohammed, y Estados como Corea del Norte, Irán e Irak.

²⁷ Montenegro, G., “Acerca de las ‘nuevas amenazas’ no convencionales. Las resoluciones de la ONU, la OEA y el TIAR frente al ataque del 11 de septiembre de 2001”, Documento de Trabajo N° 8 PIFAS/UNQ, marzo de 2002.

Esta imprecisa enumeración, nimbada de confusión por el uso de la expresión “eje”, que evoca una alianza deliberada entre las partes nombradas, invita a no tomar en serio estas formulaciones de Bush. Sería, sin embargo, un error perder de vista sus definiciones más fuertes: se trata de una nueva guerra, su escenario es el mundo y los Estados Unidos se hallan convocados a librarla.

VI. En resumen

En resumen —y retomando la advertencia formulada al comienzo de este escrito sobre el alto grado de provisionalidad que posee todo cuanto puede decirse hoy sobre una realidad en curso que se halla, aun, insuficientemente desarrollada— es posible plantear tres grandes asuntos que caracterizarían actualmente la seguridad internacional.

1) La *tensión entre multilateralidad y “unipolaridad”*. Tal como se ha afirmado precedentemente, es posible sostener que desde el punto de vista *situacional*²⁸, la seguridad internacional presenta rasgos de difícil compatibilización. Por un lado están a) el avance de la globalización, con su corolario de mayor interdependencia de economías, países y regiones, y b) la complejización de los asuntos de defensa y seguridad, que incluye la modificación de los vínculos entre lo nacional y lo internacional, la multidimensionalidad de la problemática de seguridad, y la multiplicación de objetos, actores y escenarios de la misma. Todo esto juega en favor de beneficiar una tendencia al multilateralismo, que ha sido destacada —como también ya se consignó— desde diversas vertientes teóricas. Pero la “unipolaridad” es asimismo un rasgo de la situación actual. Los Estados Unidos han alcanzado una posición de predominio incontestable en el mundo, razón por la cual están en condiciones de actuar unilateralmente, conforme lo consideren conveniente. Hay entonces una tensión entre multilateralidad y “unipolaridad” que caracteriza a la situación internacional en la actualidad. Vista la cuestión con cierto detenimiento se hace evidente que entre ambos términos no necesariamente debe haber tensión.

²⁸ Entiendo por *situación* al contexto en el interior del cual tiene lugar la práctica de actores sociales, cualesquiera sean estos. Se trata de un entretreído denso, que acumula ingredientes provenientes de las diversas dimensiones en que se desarrollan las prácticas sociales: económica, política, propiamente social, cultural, etc. Depende de prácticas sociales pretéritas y suele cuajar en leyes, instituciones, «estructuras» o situaciones de hecho más o menos persistentes. Una crisis política de coyuntura puede ser un componente de una situación, tanto como la evolución de las cuentas nacionales de un país determinado.

La multilateralidad hace al mundo más entendible, más calculable y más confiable, lo cual podría resultar en un buen avenimiento con la “unipolaridad”: la supremacía “unipolar” podría desenvolverse con menor sobresalto y desasosiego. Pero es también verdad que aquélla –la “unipolaridad”– induce a aprovechar la ventaja alcanzada y, entonces, crecen las chances de la unilateralidad: ¿por qué el poderoso –en rigor, el superpoderoso– habría de restringirse frente a los más débiles y/o aceptar límites a su amplísimo margen de maniobras? Más allá de la conducta que elija el actor “monopolar” –que se examinará a renglón seguido– debe entenderse que a nivel de la situación prevalecen la ambivalencia y la duplicidad. Hay multilateralismo y hay también “unipolaridad”/ unilateralidad, siendo muy probable que ambos convivan con tensiones y conflictos durante un lapso que resulta imposible imaginar.

2) *Los Estados Unidos como actor excepcional.* Es obvio: definir un rasgo de “unipolaridad” a nivel de la situación implica reconocer que alguien juega ese papel a nivel de los actores. Los Estados Unidos, en tanto actores de la unipolaridad, desempeñan un papel excepcional. Como ya se ha dicho, su propia práctica en tanto actores contribuye decisivamente a definir una situación que está todavía en proceso de estructuración. Mientras los restantes actores deben lidiar con la situación, aportando apenas una cuota parte modesta –mayor o menor según sea el peso de cada uno– a la conformación y evolución de la misma, los Estados Unidos mientras actúan construyen una buena parte del escenario (quizá la más importante). Por eso es relevante tomar en cuenta sus opciones de política internacional.

En los desarrollos precedentes queda claro que, en un apretado lapso, ha habido tres posiciones norteamericanas: a) el multilateralismo restringido, con Clinton; b) el unilateralismo descarnado y elemental de G.W. Bush, reflejado en la priorización de la NMD y en la inicial propuesta de reformas de Rumsfeld; y c) la redefinición de Bush en términos de guerra contra el “eje del mal”, posterior al fatídico 11 de septiembre.

Es probable que las diferencias entre Clinton y Bush –hasta antes del 11 de septiembre– se deban a una diferente valorización acerca de cómo articular entre sí los objetivos principales y, en consecuencia, a una selección también diferente de procedimientos a seguir. Como se ha visto, Clinton procuraba hacer valer el triunfo en la Guerra Fría tratando de evitar que esto colisionara con la promoción de la democracia y de la economía de mercado. De aquí su preferencia –bien que restringida– por el multilateralismo. En cambio para Bush, el aprovechamiento de la victoria debía ser poco menos que irrestricto: ningún otro fin –aunque se lo declamase– debía hacerle contrapeso. De aquí su rechazo a los Protocolos de Kyoto y su opción por la

NMD. O sea, su inclinación unilateralista. Traía, también, en las alforjas una preocupación de actor preponderante: *aggiornar* el aparato de la defensa, prepararlo para la guerra del siglo XXI.

El desafío del 11 de septiembre colocó, para Bush, una nueva prioridad: la guerra contra el terrorismo internacional, el “eje del mal”, como lo ha calificado expresamente. No se trata ya sólo de cobrar los dividendos por el triunfo en la Guerra Fría o de modernizar las Fuerzas Armadas. Ahora hay nuevos enemigos y hay, también, una nueva guerra por librar. Una cosa yuxtapuesta con la otra, como de alguna manera lo refleja el *Quadrennial Review* del año pasado. Desarrollar la NMD (dividendo de la victoria), preveer el futuro (modernizar) y combatir contra el “eje del mal” (nueva guerra). Como ya se ha visto, el proyecto de NMD conduce a la vía de la unilateralidad, en tanto que, paradójicamente, el combate al “eje del mal” demanda alguna inclinación a la multilateralidad. En parte debido a la ya mencionada complejización de los asuntos de la defensa –sería imposible, desde la unilateralidad, por ejemplo, combatir las fuentes de financiamiento del terrorismo internacional– y en parte debido a la conexidad que aquella guerra tiene con la situación en Medio Oriente. Por múltiples razones, en este último escenario los Estados Unidos no pueden actuar en forma unilateral.

En síntesis, no hay aún un patrón definido en función del cual el actor principal de la escena seleccione sus opciones de política internacional. Esto coloca trazos de ambivalencia y duplicidad esta vez no ya a nivel del sistema internacional sino en el interior mismo de su protagonista más calificado.

3) Las *redefiniciones precipitadas por el 11 de septiembre*. En este caso conviene comenzar con una pregunta: ¿hubo un cambio significativo en el plano de la seguridad internacional tras los ataques del 11 de septiembre? De hecho sí lo hubo. Los Estados Unidos prepararon una campaña y combatieron exitosamente en Afganistán, en respuesta a la agresión sufrida; la administración republicana modificó sus prioridades en materia de seguridad; y Bush terminó declarando una imprecisa pero atemorizante guerra contra el “eje del mal”. Esto solo da cuenta de la importancia de la mudanza ocurrida. Pero no alcanza para medir su profundidad, la densidad del desafío que ha quedado planteado. Para decirlo con la imagen de Chomsky: los que revirtieron por una vez la utilización del látigo ¿serán capaces de seguir usándolo? Lo que agudamente señala aquél como una excepción (ni los hindúes atacaron Inglaterra ni los argelinos Francia) ¿es efectivamente sólo eso, excepción? ¿El 11 de septiembre fue rayo en cielo sereno o es que acaso el tiempo, de pronto, se ha puesto tormentoso? La administración Bush le ha conferido al problema una

entidad apabullante: “eje del mal” ha caracterizado, guerra ha prometido. Sin desactivar sus restantes prioridades parece haber encontrado en el terrorismo internacional un nuevo gran antagonista, un nuevo parteaguas de la seguridad internacional como lo fue, en el pasado, el conflicto con el mundo comunista. Y se prepara para la tormenta, al punto que ha inquietado hasta a sus aliados más incondicionales: el inglés George Robertson, secretario general de la OTAN, se mostró, en público, reticente a justificar una expansión de la guerra contra el terrorismo internacional y aclaró que la decisión de la Alianza de invocar el artículo quinto, estuvo específicamente relacionada a los atentados de Nueva York y Washington²⁹.

Más allá de las evaluaciones del gobierno norteamericano y de sus decisiones, detrás de las cuales pueden anidar diversísimas motivaciones, subsiste la cuestión de hasta qué punto ha cambiado la escena internacional y en qué medida se ha vuelto a reconfigurar la problemática de la seguridad internacional.

Sobre esto es, hoy por hoy, muy difícil efectuar estimaciones sólidas. Quizá los Estados Unidos, a riesgo de incendiar Oriente Medio, persistan en su declarada intención de llevar la guerra a Irak, como nuevo paso en el combate contra el “eje del mal”. Nos encontraríamos, entonces, frente a un desmesurado triunfo de la voluntad de un único actor que habría, como quien dice, autorrealizado la profecía. Tal vez suceda, al contrario, que la guerra contra el terrorismo internacional quede contenida en los patrones de la acción multilateral. Después de todo, como se ha afirmado más arriba, ha ocurrido un paradójico efecto de multilateralización, como consecuencia de la campaña de Afganistán. Y las insoslayables acciones no militares de esa guerra –contra el financiamiento, contra las bases de reclutamiento y de entrenamiento, contra las redes logísticas y las de propaganda, entre otras– a su vez, reclaman una inevitable actitud cooperativa a escala internacional. En este caso, nos encontraríamos ante un escenario marcadamente diferente al de la continuidad militar de la guerra contra el “eje del mal”.

La respuesta al desafío del terrorismo internacional parece perfectamente encuadrable dentro de los marcos de la acción multilateral. Y la caracterización de “eje del mal” raya en la desmesura, si se miran las cosas desde la óptica de la situación. Sin embargo, dado el papel preponderante de los Estados Unidos, su voluntad –como se ha visto– seguramente impactará de modo significativo sobre la determinación de aquélla (la situación).

En fin, el cuadro de la seguridad internacional contiene hoy duplicidades, ambivalencias y hasta contradicciones. Si por un lado, la mayor interde-

²⁹ Véase *BCC Mundo* del 1º de febrero de 2002; <http://news.bcc.co.uk>.

pendencia de los países, la multidimensionalidad de la amenaza y complejización de la defensa demandan preferentemente acción cooperativa y multilateralidad, por otro tiende a prevalecer la unilateralidad del protagonista principal, como ocurre con la opción por la NMD, o la convocatoria a la guerra contra el “eje del mal”. Es imposible anticipar qué vientos prevalecerán. Los sociólogos –yo lo soy– tenderíamos a creer que en una pugna entre situación y actor/es la primera lleva las de ganar. Pero, claro, en este caso se trata de un actor que dispone de una posición excepcional. Y de un presidente –George W. Bush– que impresiona por su falta de matices, por su escasa capacidad para conectarse con lo complejo, y por el ejercicio de una desnuda lógica de poder, más próxima a la del Agamenón que pinta Homero en *La Iliada*, que a su pretensión de liderar el “mundo libre”, en los albores del siglo XXI.

Resumen

La escena internacional cambió radicalmente con el fin de la Guerra Fría y el definitivo despegue de la globalización económica. El sistema bipolar se basaba en el “equilibrio del terror” de sistemas mutuamente excluyentes desde el punto de vista económico, político y social. Con el derrumbe de la Unión Soviética y la desaparición del Pacto de Varsovia, este orden quedó clausurado. Sin embargo ello no significó la desaparición de

la conflictividad internacional sino la complejización del panorama mundial, con la aparición de un conjunto de “nuevas amenazas” que se plasmaron en hechos concretos con los ataques terroristas del 11 de septiembre. La tensión entre multilateralidad y unipolaridad y el rol de los Estados Unidos como un actor “excepcional” son características del nuevo “mapa” de la seguridad internacional.

Palabras clave

Relaciones Internacionales - seguridad internacional - orden mundial - terrorismo - política exterior