



año 6
número 23
abril 2003

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

De Manhattan a Bagdad: Cambios y Continuidades en el Escenario Internacional.

En este número:

Opiniones

- De Manhattan a Bagdad: cambios y continuidades en el escenario internacional.
- Irak, el laboratorio de los poderosos.
- Las relaciones transatlánticas: una guía para el debate.
- La fractura horizontal.

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaria de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni el de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

Entrevista a Roberto Russell *

por Gala Gómez (CARI)

¿Qué cambios y continuidades detecta usted en el escenario internacional luego de los hechos del 11 de Septiembre del 2001?

Aunque todavía es muy pronto para saber si el 11-9 ha tenido un efecto profundamente transformador de las relaciones internacionales, sí es claro que ha liberado un conjunto de fuerzas preexistentes en los Estados Unidos que hoy impulsan y dan sustento teórico a su actual política exterior. Estas fuerzas se fundan en una realidad objetiva -la abrumadora superioridad del poder de Estados Unidos en relación con el de otros grandes poderes- y en una ideología neoconservadora que se caracteriza por su rechazo al "legalismo internacional", por su fuerte apoyo al uso del poder militar para alcanzar las metas nacionales de seguridad, y por la creencia de que Washington debe y puede remodelar el mundo mediante el ejercicio de su poder militar y la exportación de sus ideales.

El 11-9 es un factor clave para dar cuenta de dónde hoy estamos en materia de relaciones internacionales y, más

específicamente, de la intervención militar estadounidense en Irak. Pero no alcanza, como ninguna otra variable en soledad, para explicar el cambio de la política exterior de Estados Unidos. Para ello, debemos incluir, además, factores de naturaleza estructural (el fin de la Guerra Fría) e histórico-coyunturales (por ejemplo, que los atentados se produjeron en un momento en que Estados Unidos es gobernado por una administración dispuesta a extender por medios militares la dominación estadounidense del mundo).

En breve, creo que el cambio más importante en el escenario internacional es esta inquietante y peligrosa unión, tal como lo puso Stanley Hoffmann, del "sheriff y el misionero" en la política exterior de Estados Unidos que ha recuperado, tras las vacilaciones de los años de la posguerra fría, un nuevo sentido de misión. Ella se resume en la lucha *sine die* contra el terrorismo transnacional y la proliferación de armas de destrucción masiva por parte de estados considerados hostiles. En la visión de los halcones, la naturaleza de estas nuevas amenazas

lleva irremediablemente a la militarización de la política exterior.

Lamentablemente, los primeros resultados de esta nueva política ya están a la vista. Un ataque preventivo a Irak pasando por encima de las Naciones Unidas, la fractura de la alianza transatlántica, la profundización de las divisiones dentro de la Unión Europea y la violación de principios que constituyen la base de la civilización occidental. Para el más largo plazo, la continuación de esta política nos situará en un contexto internacional extremadamente peligroso e incierto. Sin embargo, y reconozco que esto por ahora es poco más que una expresión de deseos de mi parte, creo que la reconfiguración del orden mundial de la que tanto se habla va a estar bastante alejada del sueño de los halcones estadounidenses y de las visiones de quienes hoy proponen pegarse a Estados Unidos como la mejor alternativa de política exterior. Sigo apostando a un orden mundial que recoja los aspectos más positivos de la segunda mitad del siglo XX en términos de alianzas y de desarrollo de ins-



tituciones internacionales. También a una hegemonía norteamericana más basada en su gran capacidad de generar consenso que en la coerción que emana del poder militar. En este aspecto, me parece que la sociedad civil de Estados Unidos va a jugar un papel clave para atenuar el apetito imperial y militarista de quienes hoy gobiernan el país.

¿Y en lo que respecta a Sudamérica y más concretamente al Cono Sur?

La agenda de Estados Unidos hacia América Latina, como en otros momentos de la historia regional, se subordinará a las nuevas prioridades globales de Washington. Al igual que en los años de la Guerra Fría, los temas de seguridad vuelven a estar en un primer plano y, en consecuencia, los otros temas de la agenda interamericana se subordinarán a las cuestiones de seguridad, tal como vienen definidas por Estados Unidos. El cambio de las prioridades temáticas también implica un cambio en la importancia relativa de quienes definen y manejan esta agenda. Los actores estatales y, en particular, los militares, han recuperado un nivel de importancia similar al de la época de la Guerra Fría. En breve, la militarización de la agenda global de Estados Unidos también incluirá a América Latina.

Al mismo tiempo, la región en su conjunto pierde relevancia relativa para Estados Unidos, salvo en los casos de aquellos países (Colombia) o regiones (Triple Frontera) que son considerados como zonas calientes del nuevo mapa geopolítico global. Aún no sabemos si la forma en que Estados Unidos hoy ejerce su poder resultará en una mayor fragmentación de América Latina, debido a que existe en muchos países una fuerte tentación por el *bandwagoning* con Washington. Debo reconocer, sin embargo, que el modo en que Chile y México se plantaron frente a las

presiones de la administración Bush en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas nos muestra, al mismo tiempo, que también existen poderosas fuerzas sociales dispuestas a preservar espacios de autonomía y a trabajar de manera concertada. Es muy probable que las acciones desplegadas por Estados Unidos en Irak para alcanzar sus nuevos propósitos de política exterior no sólo alienten expresiones radicalizadas en el mundo musulmán sino que también den lugar a un renovado crecimiento de sentimientos nacionalistas genuinos en todas partes.

¿Qué continuidades pueden observarse en la política exterior norteamericana?

Este es un momento en que conviene poner el énfasis en el análisis de los cambios por su indudable impacto sobre el curso de las relaciones internacionales. Recordemos que la administración Bush llegó al gobierno con un discurso realista tradicional que ponía el acento en las relaciones de su país con los grandes poderes al tiempo que cuestionaba duramente las políticas orientadas a la “construcción de naciones” y las realizadas en clave humanitaria, como fue el caso de la intervención del gobierno de Clinton en Somalia. Según las personas de mayor peso en la administración Bush, el principal problema para Estados Unidos era entonces el poder efectivo y potencial de China, país al que veían como el mayor competidor estratégico de Washington. El terrorismo y las armas de destrucción masiva ocupaban en ese esquema un lugar residual. Tras el 11-9, esta perspectiva cambió radicalmente y la competencia estratégica clásica pasó a un segundo plano. Nos dicen ahora que la amenaza central ya no proviene de otros grandes poderes reales o potenciales sino del terrorismo transnacional y de estados periféricos, relativamente pequeños, gobernados por gobiernos

autoritarios y en posesión, o en condiciones de poseer, armas de destrucción masiva.

¿Es una simplificación llamar unilateralista a la “grand strategy” de los EE.UU. post 11-9?

Nadie en este mundo es puramente unilateralista ni puramente multilateralista. El énfasis en uno u otro tipo de estrategia ha dependido siempre en gran medida de la posición relativa de los países en el sistema internacional. En buena parte, la construcción de instituciones internacionales durante el siglo XX apuntó precisamente a refrenar el impulso unilateralista de los grandes poderes. Así, en un mundo como el actual, fuertemente institucionalizado, es muy difícil largarse solo de entrada. Por ello, luego del 11-9, Estados Unidos puso en práctica una diplomacia multilateral coercitiva que procuró reunir el apoyo de los países miembros del Consejo de Seguridad a su ya planificada (y yo diría decidida) intervención militar en Irak. Es de interés notar que a pesar de que este ejercicio diplomático terminó en un rotundo fracaso, Estados Unidos ha incluido a la Resolución 1441 de las Naciones Unidas en su lista de justificaciones para iniciar una guerra con Irak. Ciertamente, los halcones estadounidenses no tienen mayor respeto por el multilateralismo; esta idea se expresa en forma clara en la conocida frase de Rumsfeld: “La misión define a la coalición y nunca al revés”. Por lo tanto, hay un claro impulso unilateralista: la misión viene primero y luego se busca el apoyo multilateral en el marco de un multilateralismo que denominan “a la carta” y en el que van sumando a los estados “dispuestos”. La idea básica, sustentada por personas como Cheney, Rumsfeld y Rice y por los teóricos neoconservadores que los acompañan, es que el coloso no puede estar limitado por



constreñimientos legales e institucionales que le impidan llevar a cabo su misión en el mundo.

Dicho esto, quiero enfatizar que la amenaza terrorista es un serio problema que amenaza la seguridad del mundo. En consecuencia, tenemos que estar dispuestos a repensar la forma de hacer frente a esta amenaza, por ejemplo, creando una nueva legalidad internacional. Cuando en América Latina aparecen estos grandes desafíos solemos mirar para otro lado, por temor a abrir la puerta a la intervención norteamericana. Debemos estar dispuestos a enfrentar con principios y normas una nueva realidad peligrosa: no cabe ampararse en la vieja legalidad para enfrentar nuevos problemas. No se puede defender a ultranza la soberanía y el derecho a la no intervención. Tal como pasó, en su momento, con el tema de derechos humanos y la defensa de la democracia.

¿Qué cambios detecta usted en las alianzas internacionales luego del 11-9?

Tras los atentados, Estados Unidos logró un apoyo y solidaridad extraordinarios en casi todo el mundo. Fueron los días en que “todos éramos estadounidenses”. Se produjeron acercamientos con Rusia y China que eran impensables hasta ese día. Sin embargo, la administración Bush dilapidó rápidamente esta oportunidad con sus

políticas coercitivas, arrogantes y militaristas. Hoy nos encontramos en una situación muy fluida y de evolución incierta. De continuar con este tipo de actitudes políticas es altamente probable, siguiendo en este caso las predicciones del realismo estructural de Waltz, que Washington se enfrente a numerosas fuerzas estatales y privadas que intentarán tanto equilibrarlo como multilateralizarlo. Vemos en estos días, por ejemplo, un estrechamiento de los vínculos entre el eje europeo liderado por Alemania y Francia con Rusia, un país que se ha visto obligado a dejar de lado sus políticas de fuerte acercamiento a Washington. De todos modos, es improbable que se generen alianzas capaces de refrenar efectivamente a Estados Unidos en el corto plazo, aunque éste, sin duda, va a ser una parte fundamental del juego que veremos en los próximos años.

Los críticos de la nueva “grand strategy” han caricaturizado el concepto de ataque preventivo. ¿El mismo será la excepción o la regla?

Yo tengo mis dudas sobre la realización de otros ataques preventivos al estilo del que hoy se desarrolla en Irak. Nuevamente, esto va a depender mucho del resultado de lo que pase en ese país en la posguerra. Un cierto éxito en este plano puede alentar otros ataques. Sin embargo, tengo la impresión de que la resistencia interna a los mismos en

Estados Unidos va a crecer al igual que la fuerte oposición que hoy se expresa en la mayoría de las ciudades del mundo. Otros ataques preventivos podrían sólo desplegarse si se produjeran atentados terroristas espectaculares y muy graves o si un Estado adoptase políticas manifiestamente agresivas.

¿Cómo ha quedado posicionada la Teoría de las Relaciones Internacionales luego de los hechos del 11 de septiembre?

El impacto en la teoría ha sido bastante insignificante. Los analistas se han aferrado a los supuestos básicos en los que ya creían para explicar tanto los atentados como sus secuelas. Así, más que un impacto en la teoría, el 11-9 y el ataque preventivo a Irak van a producir un fuerte impacto en las agendas de investigación. Seguramente, se van a fortalecer los estudios histórico-antropológicos y sobre las regiones en las que el fenómeno terrorista tiene más desarrollo. También se abrirá un amplio campo de estudio y de debate sobre el papel del Derecho y las instituciones en la política internacional. Igualmente, es muy probablemente que se desarrollen más estudios sobre Estados Unidos fuera de ese país. Esto lo vamos a ver en los próximos cinco años.

* Director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

Irak, el Laboratorio de los Poderosos

Telma Luzzani *

Irak se ha convertido en un triste laboratorio de la Historia. No es la veracidad de las palabras de Saddam Hussein lo que está en juego. Ni tampoco develar el grado de peligrosidad —que, se sabe, es casi nulo— que ese país representaría para sus vecinos, para Estados Unidos o

para el planeta. Lo que está en juego en esta segunda guerra contra Irak es cómo será el mundo del siglo XXI: sus fuerzas dominantes; la naturaleza de sus valores; sus reglas y principios; su identidad.

Y en esa metamorfosis planetaria en marcha, el duelo

entre Estados Unidos y la Unión Europea constituye un capítulo principal, por supuesto, largamente analizado en los centros de planificación de estrategias de ambas potencias, y especialmente en Washington. Para varios ideólogos de peso en el establishment norteamericano,



como Robert Kagan y Charles Kupchan¹, la confrontación entre la UE y EE.UU. es inevitable. Para ellos no fue una sorpresa el enfrentamiento que tomó estado público el 22 de enero pasado, cuando Francia y Alemania, con motivo del 40º aniversario del Pacto del Eliseo, decidieron diferenciarse de la Casa Blanca y proponer un modelo alternativo de paz, una posición que cuenta con un masivo respaldo de la ciudadanía mundial², como se comprobó el 15 de febrero pasado.

“Es tiempo de dejar de fingir que europeos y norteamericanos tenemos una misma visión del mundo”, escribió sin vueltas Robert Kagan³. En un juego metafórico alejado de cualquier corrección política, este analista —que se identifica con el punto de vista de los republicanos conservadores— insinúa que los europeos han adoptado, cada vez más, posiciones afeminadas en política exterior (“kantianos al fin, defienden leyes y reglas, la cooperación y las negociaciones transnacionales”) mientras que los norteamericanos “para quienes el mundo es hobbesiano, somos más proclives a la coerción y los castigos ejemplares que a la persuasión y la tolerancia; nos afirmamos en la posesión y uso de la fuerza militar”.

Para Kagan esta apertura y racionalidad europeas no son fruto de la larga —y por momentos dramática— experiencia histórica de Europa, sino de su debilidad. En los siglos XVIII y XIX “creían en la fuerza y en la gloria marcial porque eran poderosos. Ahora ven el mundo a través de los ojos de una potencia débil”. “Desde tiempos inmemoriales” —continúa—, la estrategia del más débil fue reclamar el cumplimiento de la ley y apelar a la diplomacia y la del fuerte, usar su poder. Con una lógica que no contempla ningún aprendizaje, cambio o maduración del género humano, Kagan razona: “Ahora EE.UU. es poderosa y se

comporta como tal. Europa está contra el unilateralismo no por tener altos principios de equidad sino por saber que “no puede alcanzar ella misma ese unilateralismo, y por temor al unilateralismo norteamericano”.

La crudeza teórica de este ideólogo en coincidencia con los principios que regirán a Estados Unidos en el futuro⁴ permiten afirmar que Washington, sabiendo que la UE, por presión de su ciudadanía, no puede seguir asintiendo dócilmente a ciertas propuestas norteamericanas en política exterior (a lo que se suman los choques en temas como la carrera armamentista, medio ambiente, comercio, etc.), ya se ha preparado para enfrentar a su único rival posible en el dominio mundial.

Igual que el gobierno de Bill Clinton, el de George W. Bush mira con preocupación el crecimiento europeo, asegura el especialista de la Georgetown University, Charles Kupchan⁵. En primer lugar, por la progresiva competencia que un euro cada vez más estable y fuerte le ofrece al dólar como moneda de referencia internacional. En segundo lugar, por la posibilidad de que la UE se agigante como árbitro mundial a partir de adquirir un mayor predominio geopolítico en Eurasia con la incorporación de los países de Europa del Este y Turquía.

Esta óptica explica también por qué los grandes adversarios del siglo XXI serán la UE y EE.UU. “Tienen modelos sociales diferentes. A pesar de que Europa ha aceptado el estilo de capitalismo norteamericano, sigue inclinada hacia el Estado protector y mira con un poco de desprecio las desigualdades sociales de EE.UU. La UE busca autonomía: una Constitución, FFAA capaces de actuar en forma independiente (algo siempre muy mal visto por la Casa Blanca) y una voz propia en la arena internacional. En 1999 construyó

su propia red satelital, Galileo, para reducir su vínculo tecnológico con Washington” (Kupchan).

Las definiciones del nuevo escenario internacional que hoy están en proceso se comprenden a partir de los cambios que produjo, en 1991, el colapso de la Unión Soviética. La inmensa ayuda norteamericana al engrandecimiento de la Europa de posguerra estuvo vinculada a la pelea por la hegemonía mundial que Washington y Moscú libraron entre 1945 y 1991. Su ubicación geográfica la ayudó. “Empequeñecida por la guerra, Europa dejó de ser una potencia dominante. Sólo que su debilidad quedó enmascarada durante casi 50 años porque, al estar flanqueada por las dos superpotencias, se convirtió en el centro de la batalla entre capitalismo y comunismo. Europa perdió esa centralidad estratégica cuando terminó la Guerra Fría” (Kagan).

El analista canadiense Hal Klepak explica la estrategia de Washington para mantener la debilidad militar europea. “Está dicho con total claridad en documentos desclasificados por EE.UU.: ‘Vamos a hacer el trabajo de Alemania para Alemania’, es decir, Washington se ocupó durante décadas de la seguridad de los europeos con el fin de que ellos nunca tuvieran necesidad de invertir sus euros en defensa. El día que Europa vea su interés de estar más unida y más armada, EE.UU. podría tener un rival verdadero. Esto está escrito en las páginas del Strategic Review”⁶.

Se equivoca quien cree, entonces, que sólo está dirigido a China el siguiente párrafo de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional: “Nuestras fuerzas serán lo bastante poderosas como para disuadir a potenciales adversarios que acumulen armas con la esperanza de superar o igualar a EE.UU.”. Kagan lo dice claramente: “Cada vez nos



entendemos menos con los europeos. Y esto no es transitorio: no se debe a la presencia de determinado presidente en la Casa Blanca ni a un acontecimiento catastrófico. Nuestras divisiones son profundas y duraderas. En las prioridades nacionales, al momento de determinar las amenazas, en los desafíos, en el diseño e implementación de las políticas de defensa y extranjeras.”

La actual discusión en las Naciones Unidas y en la OTAN no es, entonces, por el caso iraquí. Lo que se discute es no tanto la creciente competencia en lo comercial en cada rincón del mundo como el control del sistema monetario internacional (Kupchan), qué tipo de orden mundial regirá y, en un plano menor, como consecuencia de lo anterior, bajo qué dominio quedará Europa del Este

La ambición de imponer a nivel planetario su modelo de capitalismo y sistema de valores al mismo tiempo que su disposición a utilizar todo el poder de que dispone para lograr este objetivo, también surge claramente de la lectura de la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.⁷

En el dibujo del dominio geopolítico mundial, EE.UU. ha puesto la mira, en primer lugar, en las zonas que estaban bajo influencia de la URSS. Así, con la guerra contra Afganistán (más allá de los beneficios comerciales), instaló bases en territorios antes vedados como petroleras y estratégicas repúblicas centro asiáticas de Kazajistán, Kirguistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Ahora, la inmediata alineación con Washington en su cruzada contra Irak por parte de los ex satélites soviéticos de la Europa oriental (bautizados en los corredores de la Casa Blanca como el “Pacto de Varsovia de Bush”) deja abierto el interrogante de si no será allí

donde se dirima la próxima pulseada entre los titanes.

Sobre el orden mundial del futuro, las diferencias no son menores. “La UE lideró el acuerdo de Kioto, firmado por una centena de países, dejando a Washington solo y con una imagen negativa de irresponsable en el cuidado ambiental del planeta” (Kupchan). La ESN o “doctrina Bush”, en cambio, considera que esa decisión depende de “un acto voluntario de empresas y del gobierno y no de la obligación de ningún tratado”.

Otros párrafos no menos escalofriantes de la ESN decretan la caducidad de parte del orden legal que regía desde la posguerra (1945). Así, la nueva doctrina legitima el derecho de Estados Unidos a actuar por encima de los foros internacionales. También reemplaza conceptos como el de a) “no proliferación” por el de “contraproliferación” lo que le permite simultáneamente armarse (escudo antimisilístico de defensa sobre su territorio) y desmantelar en forma compulsiva y violenta los presuntos arsenales enemigos (algo que se verá en el laboratorio iraquí) y b) “disuasión” por “ataque preventivo”, acciones que sin embargo EE.UU. prohíbe realizar a otros países⁸.

¿Es imposible ahora que el pacto de Fausto entre ambas potencias se quiebre? Como señala el politólogo alemán Joachim Hirst “entre EE.UU. y la UE existe una relación de conflicto pero también de cooperación. El capitalismo actual, la propiedad privada de los mercados y el sistema financiero no funcionan por sí solos. Tiene que haber un poder que obligue a los Estados a mantener vigente ese sistema y Europa no lo tiene. Depende del poder de coacción militar de EE.UU. para cuidar sus intereses⁹”

¿Será más fuerte la necesidad de mantener a salvo

un modelo que les ha dado riqueza y poder a los poderosos (del botín estamos excluidos los países dependientes como deja claro en un artículo el politólogo francés Alain Touraine¹⁰) que la rivalidad? Dice Touraine: “Antes de 11/9 el tema dominante era el de la globalización, es decir la construcción de un mundo dominado por redes financieras y económicas y gestionado por el poder estadounidense. Concepción que ha provocado fuertes resistencias, pero que unía en cierta medida a los países industriales con las decisiones tomadas y donde la hegemonía estadounidense no excluía escuchar a los aliados.” ¿Añora Touraine un mundo que percibe en riesgo de extinción?

El poder imperial no tiene aliados sino súbditos. Y en esa encrucijada, Europa tiene sólo caminos de espinas. Si elige la vía unipolar, puede elegir llamarse “socia” pero será subordinada. Si impulsa la teoría del contrabalance y el mundo multipolar y en consecuencia se ofrece —junto a China y tal vez Rusia— como uno de esos polos, dejará de ser “socia” para ser enemiga. Porque para el imperio no hay iguales y un “contrapoder” no es un aliado sino un adversario.

Todo indica que la rivalidad frontal entre UE y EE.UU. será gradual y progresiva si es que esto no le cuesta a la UE su unidad y su logros. Irak es el laboratorio donde se dirimirá los alcances de la unilateralidad (es decir cuánto necesita todavía EE.UU. del apoyo europeo para su consumo interno y la consecución de sus proyectos) y hasta qué punto Europa puede crecer en su independencia con un capitalismo de estilo propio.

* Periodista del diario Clarín.

¹ Ver Kagan Robert, *Power and Weakness*, artículo publicado en Policy Review N° 113 (www.policyreview.org) y Kupchan, Charles, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty Century*, Georgetown University Press, 2000 y



también su artículo *The End of the West* en *The Atlantic Monthly*, noviembre 2002.

² Este concepto debe diferenciarse del de “comunidad internacional”, eufemismo utilizado con frecuencia por el Departamento de Estado de EE.UU. para referirse a los gobiernos adictos a su posición.

³ Kagan Robert, *Power and Weakness*, (op. cit.)

⁴ Ver la nueva anunciada por el presidente George W. Bush en setiembre de 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington Government Printing Office, September 2002 o en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

⁵ Kupchan, Charles, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty Century* (op.cit.)

⁶ Ver *La treta de los débiles*, entrevista a Hal Klepak, Clarín, Suplemento Zona, 9 de marzo 2003.

⁷ La nueva doctrina considera que EE.UU. goza de “una fuerza e influencia sin precedentes en el mundo” y debe “extender los beneficios de la libertad a todo el orbe” y las medidas que “generen crecimiento económico”. Continúa: “La estrategia de seguridad se basará en un internacionalismo típicamente americano que refleje la unión de nuestro valores y nuestros intereses nacionales” (ver nota al pie 4).

⁸ “No dudaremos en actuar solos si es necesario para ejercer nuestro derecho a la autodefensa con una operación preventiva. Las razones de nuestras acciones serán claras. La fuerza medida y la causa justa. Las naciones no deben utilizar la prevención como pretexto para la agresión”. ESN (ver nota al pie 4).

⁹ Ver *Europa no es el contrapoder de EE.UU.*, entrevista a Joachim Hirst, Clarín, Suplemento Zona, 17 de noviembre 2002.

¹⁰ Ver Alain Touraine, Sección Opinión, Diario El País (España), 1 de marzo de 2003.

Las Relaciones Transatlánticas: Una Guía para el Debate

Uno de los asuntos más analizados en los últimos meses, potenciado por el conflicto en Irak, es la relación entre Europa y Estados Unidos. Aquí se comparan los puntos de vista de dos de sus principales analistas, Robert Kagan¹ y Andrew Moravcsik².

Informe realizado por Valeria Di Fiori

El poder en ambos lados del océano

Robert Kagan: Con el fin de la Guerra Fría, el poder de Estados Unidos en relación al de los demás países aumentó dramáticamente.

La debilidad de Europa recién ahora se pone de manifiesto porque durante la Guerra Fría su ubicación estratégica entre medio de las dos superpotencias la dotó de una influencia política superior a sus capacidades militares. Tras la Guerra Fría, muchos creyeron que la unificación europea devolvería al sistema internacional la multipolaridad. Sin embargo, el conflicto en los Balcanes reveló la incapacidad militar de Europa y su desorden político, mientras que las guerras en Kosovo y Afganistán demostraron la enorme brecha que existe entre las capacidades militares y tecnológicas de Estados Unidos, y aquella de Europa.

Aunque Europa juega algún papel en los conflictos al proveer fuerzas de mantenimiento de la paz, las fases decisivas quedan en manos de Estados Unidos. En pocas palabras, Estados Unidos “co-

cina la cena” mientras que Europa “lava los platos”.

Andrew Moravcsik: Es un error considerar que Estados Unidos es la única potencia en materia de seguridad. Europa despliega un poder efectivo sobre las cuestiones de la paz y la guerra tan importante como el de Estados Unidos a través del poder civil, evitando que surjan “estados villanos” en su esfera de influencia mediante el comercio multilateral, la asistencia económica, la integración a la Unión Europea, los acuerdos de derechos humanos y las operaciones de mantenimiento de la paz.

Suele subestimarse la contribución que hace Europa con estos instrumentos porque resulta casi invisible. La prevención del conflicto a través de la democracia y el desarrollo es un proceso lento, y con frecuencia no se ven los problemas que fueron exitosamente evitados.

Los ideales liberales y el uso de la fuerza

Robert Kagan: Estados Unidos y Europa comparten los mis-

mos ideales liberales y las mismas aspiraciones acerca del mundo que desean. Pero la brecha en sus capacidades materiales hace que sus visiones estratégicas sean distintas. Aunque idealistas, los norteamericanos no tienen mayor experiencia en promover sus ideales sin hacer uso de la fuerza. Y sienten orgullo de su poder y de su lugar especial en el mundo.

Del otro lado del océano, en cambio, la experiencia llevó a Europa a desarrollar una perspectiva diferente acerca del rol que tiene la fuerza en las relaciones internacionales. La cultura actual de Europa en favor de la negociación, los vínculos comerciales, el derecho internacional y el multilateralismo expresa un rechazo consciente hacia su pasado, hacia la realpolitik que practicó desde la paz de Westfalia y que derivó en dos guerras mundiales, y al peligro que representó Alemania durante el siglo pasado.

Estados Unidos, en cambio, no pasó por una experiencia como esta.

Moravcsik: Uno de los temas más espinosos de la relación transatlántica son los derechos



humanos. La oposición acérrima de Estados Unidos a la Corte Penal Internacional constituye un hecho que, sumado a su negativa a firmar la convención sobre los derechos de los niños, la pena de muerte, y la ambivalencia para respetar la Convención de Génova en Guantánamo, ha sumado tensión a la relación.

Sin embargo, no es una cuestión de fondo sino de formas las que los divide. El apoyo de Estados Unidos a los derechos humanos es tan vigoroso como el de Europa, pero los norteamericanos muestran una mayor disposición a hacer respetar los derechos a través de sanciones e intervenciones que mediante las instituciones internacionales.

Multilateralismo vs. unilateralismo

Robert Kagan: Europa es multilateral porque no tiene poder para ser unilateral. La relativa debilidad militar de Europa genera un gran interés por habitar un mundo donde la fuerza importe menos, y donde el derecho internacional y las instituciones internacionales predominen, garantizando a todas las naciones iguales derechos y protección, y estableciendo pautas de comportamiento aceptadas por todos. Europa entró así en un paraíso post-histórico, la realización de la "paz perpetua" de Immanuel Kant.

Mientras tanto, Estados Unidos permanece enredado en la historia, ejerciendo poder en un mundo anárquico hobbesiano donde las reglas internacionales no son confiables y donde la seguridad y la promoción de un orden liberal aún dependen de la fuerza militar. El unilateralismo es naturalmente más atractivo para aquellos que tienen la capacidad de actuar unilateralmente.

Moravcsik: La experiencia ha demostrado a Europa los beneficios de una práctica constante de la cooperación que ha llevado a la Unión Europea a constituirse en un poder civil, no militar. El "otro" de Europa no es Estado Unidos sino su propio pasado.

Las instituciones europeas como la Corte Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo, que recibe miles de casos al año y cuyas decisiones son acatadas por los países europeos sin dubitaciones, han enseñado los beneficios del multilateralismo, mientras que Estados Unidos no ha tenido experiencias de este tipo.

La reticencia de Estados Unidos a implementar tratados universales de derechos humanos se explica por características internas profundamente arraigadas: el hecho de que es un país geopolíticamente poderoso, con una democracia estable (lo que deriva en que sus ciudadanos no perciban que ganan una estabili-

dad adicional a través de la delegación de poder a instancias internacionales), con algunas diferencias ideológicas respecto al consenso general en materia de derechos (EE.UU. suele poner el acento en la libertad y no en la igualdad), y un sistema político descentralizado que da poder de veto a múltiples grupos pequeños.

¹ *Robert Kagan es columnista del Washington Post y miembro del Carnegie Endowment for International Peace. Vive actualmente en Bruselas.*

² *Andrew Moravcsik es Profesor de Gobierno y Director del Programa Unión Europea en la Universidad de Harvard.*

Bibliografía:

Robert Kagan, "Power and Weakness", *Policy Review*, junio/julio 2002, Nr.113.
Robert Kagan, "The U.S.-Europe Divide", *Washington Post*, 26 de mayo de 2002.

Andrew Moravcsik "The Human Rights Blame Game", *Newsweek International*, 22 de abril de 2002

Andrew Moravcsik "The Quiet Superpower" *Newsweek* [Atlantic Edition], 17 de junio de 2002

Andrew Moravcsik "Why Is U.S. Human Rights Policy So Unilateralist?", en Shepard Forman y Patrick Stewart, eds., *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and US Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

La Fractura Horizontal

Coronel Osvako Tosco *

Samuel Huntington, primero en un artículo y luego desde las páginas de un libro, se interroga sobre la posibilidad de un choque de civilizaciones y para fundamentar su posición inserta mapas y da cifras y porcentajes que demuestran sin demasiadas dudas que las civilizaciones, como ocurre desde el principio de la historia están vivas, crecen, se mueven y, eventualmente, friccionan entre sí.

Las diferencias entre vastos sectores de la humanidad - y esto a mi modo de ver es esencial para entender el conflicto que viene - no son la causa de las confrontaciones que se avecinan, sino un efecto de problemas de fondo sin resolver.

Posiblemente en épocas pasadas, y hasta no hace mucho tiempo, las identidades diferentes se afirmaban en sí mismas, se distinguían del otro por oposición,

y buscaban generar el espacio que permitiera su supervivencia y desarrollo posterior.

Este patrón funcionó por siglos, pero sin embargo no explica todos los conflictos habidos, ni tiene en cuenta tres fenómenos propios de la segunda mitad del siglo XX: la revolución en las comunicaciones, el gran crecimiento demográfico, y la conciencia de que los recursos naturales disponibles son



verdaderamente escasos y nos tornan vulnerables como especie.

La conjunción de los tres factores mencionados ha contribuido a crear el germen de una suerte de conciencia planetaria que excede los límites de la civilización de que se trate, su religión, etnia o cultura. Si esto fuera así, constituiría un ejercicio intelectual valioso imaginarse otros mapas, no que muestren la disposición mundial de las civilizaciones sino que tengan en cuenta estos otros factores.

Así, en primer lugar, se debería pensar en uno que indique la distribución global de los recursos naturales, y entre ellos particularmente el del petróleo, los alimentos y el agua. Si hacemos esto, notaremos rápidamente que en muchas de las zonas donde estos recursos están presentes en forma abundante, son muchos también los indicadores de confrontación o inestabilidad. El Golfo Pérsico, Irak, Irán, Afganistán, Chechenia y la región del Caucaso, Venezuela, Argentina, algunos países de África.

Deberíamos, al primer mapa imaginario, superponer un segundo mapa, también imaginario, donde hiciéramos constar las regiones con pobreza extrema, marginación, o niveles de educación muy bajos y con poca o nula movilidad social. Encontraríamos que algunas regiones o países se repiten y se superponen en ambos.

Una vez más, si hiciéramos lo propio con aquellas regiones de menos desarrollo económico y de crecimiento demográfico importante, caeríamos en la cuenta de que las regiones o países se repiten nuevamente.

Alguien podría entonces, como argumento, manifestar que estos aspectos no son nuevos, e incluso que no difieren demasiado de datos que en lo esencial podrían

remontarse a uno, dos o tres siglos atrás. Esto es cierto en principio, pero desde finales del siglo XX y seguramente con más vigor en el siglo XXI existe esa suerte de conciencia planetaria o de aldea global posibilitada por las comunicaciones y su evolución.

¿Qué dice la conciencia global? Expresa que los seres humanos, estén donde estén, tienen derechos iguales. Esa conciencia global está profundamente diseminada donde quiera que uno vaya. Esa visión global del género humano no es más que eso, una visión, que no siempre se cumple.

El desarrollo que hago hasta aquí se complica aún más cuando, por algunos o todos de los aspectos aquí mencionados los seres humanos, equivocados o no en su percepción, cuestionan de manera vehemente al liderazgo en cualquiera de sus formas sin escapar a esa crítica ningún nivel, sea internacional, nacional, del Estado o privado, y hasta religioso. La crítica hacia el liderazgo es generalizada, aún en los mismos países desarrollados. En ocasiones, la posición crítica hacia el liderazgo se manifiesta en forma cruenta, otras veces, en la decisión de desobedecer civilmente, o en posturas no participativos y prescindentes.

Estos fenómenos parecen acelerarse progresivamente y aunque afectan en distinta proporción a los países desarrollados y a los que no lo son, están presentes en todas partes.

Al mismo tiempo, esa horizontalización del conflicto interno se traslada al plano internacional en muestras de rechazo entre naciones de distintos niveles de evolución y hacia organismos internacionales que, en este proceso, además pierden poder y legitimidad.

La insatisfacción, la exclusión, y la crisis de liderazgo,

sumadas a la escasez de recursos, necesariamente van a llevar la conflictividad a niveles difíciles de manejar.

Muy posiblemente la característica fundamental del conflicto que viene sea un quiebre horizontal violento, que como una falla geológica de proporciones gigantescas, golpee la estructura de sociedades, civilizaciones, países o regiones.

En este marco de sucesos probables, algunos indicios ya son evidentes. El terrorismo internacional, el crimen transnacional y la corrupción que se sospecha es generalizada son algunos de ellos.

Los grados de violencia que pueden alcanzarse son insospechados, habida cuenta que armas atómicas o bacteriológicas pudieran estar disponibles para quien las requiera y, esperemos no comprobarlo, decidiera usarlas, en orden a satisfacer necesidades no cubiertas.

Finalmente, la religión, la etnia, la cultura o las civilizaciones en su espectro más amplio, terminarán siendo móviles para la acción estratégica y refugio para quienes ya no encuentran otro y no tienen nada que perder.

Conocer o tratar de dilucidar el conflicto y sus causas no es un mero ejercicio intelectual y académico, sino que debe servir para encontrar soluciones antes que el desastre sea verificado en los hechos. A un diagnóstico correcto corresponderá un tratamiento correcto.

La inclusión y la prevención debieran ser líneas de acción activas para evitar lo evitable. De no ser así, el choque de civilizaciones o cualquier otra manifestación generalizada de violencia extrema tendrán el sabor de la profecía autoanunciada.

* Director del Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.