

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La política de Bush y el unilateralismo radical

En un mundo complejo global e interdependiente, el Gobierno de EEUU ha definido una doctrina con un fuerte sello unilateralista, que no concita el respaldo pleno en el sistema político de su país ni el apoyo de las principales potencias del mundo. El diseño de la nueva estrategia implica el uso de la fuerza al margen del sistema internacional legal organizado en torno al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las consecuencias de una política de este tipo son muy graves a largo plazo y producirán una mayor inestabilidad global y regional.

El nuevo diseño de la política de defensa y de seguridad nacional del Gobierno de Bush fue dado a conocer a finales de septiembre de 2002, por medio del documento *The National Security Strategy of the United States of America*.¹ Este documento define la política gubernamental de EEUU en materias estratégicas. La primera reacción en el Congreso estadounidense no concitó un apoyo y consenso inmediato. Más aún, el presidente Bush fue acusado de vincular el diseño de una política hacia Irak con los intereses políticos domésticos relacionados con las elecciones del Congreso de noviembre. Sin embargo, también por razones electorales, tanto la Cámara de Representantes como el Senado otorgaron su aprobación para que la Casa Blanca pueda usar la fuerza y luego informar al Congreso. Esto le otorga mayor facilidad a la política de la administración para implementar un diseño unilateral, que posee un grado reducido de fiscalización. Dos ex secretarios de Estado, Henry Kissinger y Madeleine Albright, han expresado su oposición a la forma en que el Gobierno está enfrentando el tema iraquí. Han señalado que la prin-

Francisco Rojas Aravena es doctor en Ciencias Políticas y director de FLACSO-Chile. Entre sus últimas publicaciones se encuentra (conjuntamente con David R. Moses) *The United States and Chile. Coming in the cold*, Routledge, Taylor & Francis Group, Nueva York, 2001.

Este artículo pertenece al programa de investigación "Arquitectura del sistema internacional" que desarrolla y coordina FLACSO-Chile

¹ En: www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

principal amenaza, y donde EEUU debe focalizar su política, es en la destrucción del terrorismo vinculado a Al Qaeda. En este sentido, Kissinger destacó “EEUU — como cualquier gran potencia— se reservará el derecho de actuar solo. Pero sería un insigne fracaso de 50 años de política atlántica que las cosas llegaran a tal punto”.² Esta nueva doctrina tampoco congrega aliados internacionales. Francia, Rusia y China han expresado su posición. El Gobierno de Gran Bretaña, principal aliado de EEUU, no coincide en los objetivos a alcanzar en Irak. Es decir, le interesa focalizar en el tema de las armas de destrucción masiva y no en el derrocamiento o desplazamiento de Saddam Hussein.

El nuevo diseño estadounidense reafirma un unilateralismo radical que no deja espacio para políticas consensuadas que son las únicas que aseguran, en el contexto de la globalización y la interdependencia, resultados efectivos a corto y largo plazo. El diseño del Gobierno de Bush apunta a ejecutar su propia voluntad sin consideración de otros actores. Los principales líderes y voceros han reafirmado que EEUU actuará de acuerdo a sus propios criterios. Lo anterior significará un mayor aislamiento estadounidense, el peligro que declare la guerra en diversas situaciones, sin alianzas que le den soporte efectivo en el largo plazo. Con ello, el riesgo de la anarquía se incrementa de manera fundamental. El ex vicepresidente Al Gore, en un discurso pronunciado el 24 de septiembre de 2002, con motivo de la nueva definición política de Bush en el terreno estratégico, expresó su profunda preocupación por ella. En este sentido, destacó que “la política seguida respecto a Irak tiene el potencial de dañar seriamente nuestra habilidad para ganar la guerra al terrorismo y para debilitar nuestra habilidad para liderar el mundo en este siglo”.

Orígenes de la nueva doctrina

El secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, en un artículo publicado en *Foreign Affairs* sobre la transformación de las fuerzas armadas, ya anunciaba que “la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva”.³ Es decir, los ataques preventivos se comenzaban a perfilar como la opción estratégica por parte del nuevo Ejecutivo. En este sentido, Rumsfeld señalaba que “el desafío para este nuevo siglo es muy difícil: defender nuestra nación contra lo desconocido, lo incierto, lo que no se ve, lo inesperado. Puede parecer una tarea imposible pero no lo es. Para lograrlo debemos deshacernos de nuestras cómodas formas de pensar y planear (aceptar riesgos y probar cosas nuevas) a fin de disuadir y vencer a los enemigos que aún no se han presentado a desafiarnos”. Esto significó abandonar el esquema de dos guerras simultáneas importantes y principalmente el cambio de perspectiva de análisis, desde una estrategia fundada en amenazas a un enfoque “basado en las capacidades”. Es decir, una perspectiva que se centra menos en los actores y desde qué lugares se pueden producir las amenazas, y mucho más en las capacidades propias que se requiere para disuadir y para defenderse.

² *El Clarín*, Buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, pp. 18-19.

³ *Foreign Affairs*, “Transforming the Military”, mayo-junio 2002, pp. 20-32.

Lo anterior refleja un cambio significativo de orientación. Condoleezza Rice, consejera de Seguridad Nacional, señaló las dificultades que tenía EEUU para definir su “interés nacional” en ausencia del poderío soviético y cómo esto generaba oportunidades para la conformación del mundo venidero. En este sentido, destacaba dentro de las prioridades en la definición del interés nacional el “centrar las energías de EEUU en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional”.⁴ En la etapa post 11 de septiembre el foco es un unilateralismo extremo.

El secretario de Defensa Rumsfeld delineó una política de seis pasos. “1º) proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; 2º) enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; 3º) impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo(...) será suficientemente remoto(...) para huir de nuestro alcance; 4º) proteger nuestras redes de información; 5º) utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EEUU; 6º) mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en el espacio”.

Estos lineamientos, que han tenido una fuerte focalización en la guerra contra el terrorismo global, han significado una serie de cambios en las prioridades políticas del Pentágono y en la forma en que se evalúan las experiencias recientes. El secretario de Defensa sistematizó las enseñanzas recientes en ocho puntos:

- 1) Las guerras del siglo XXI requerirán cada vez más el concurso de todos los elementos del poder nacional;
- 2) Para tener éxito será decisivo que las fuerzas puedan comunicarse y operar sin solución de continuidad en el campo de batalla. Es decir, se reafirma el peso de lo conjunto;
- 3) En esta guerra (contra el terrorismo) la política de EEUU es aceptar ayuda de cualquier país de un modo cómodo para su gobierno y de permitir que sea el país en cuestión quien determine cómo está ayudando (en vez de ser EEUU el que genera la demanda y descripción de ella);
- 4) Las guerras pueden beneficiarse de las coaliciones, en cuanto a la disposición, ciertamente, pero no deben combatirse mediante comités;
- 5) Defender a EEUU requiere prever y en ocasiones tomar la delantera. No es posible defenderse contra todas las amenazas. Defenderse contra el terrorismo y otras amenazas emergentes requiere que llevemos la guerra hasta donde está el enemigo. La mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva;
- 6) No se debe descartar nada, ni las fuerzas terrestres estamos dispuestos a hacer los esfuerzos que sean necesarios para alcanzar la victoria;
- 7) Transportar rápidamente fuerzas especiales incrementa la efectividad;
- 8) A los estadounidenses, señala el Secretario de Defensa, hay que hablarles claramente. Deben saber que sean buenas o malas noticias se las comunicaremos claramente.

*Una de las
prioridades
en la
definición del
interés
nacional de
EEUU es
vincularse
íntimamente
con las
grandes
potencias, en
especial
Rusia y China*

⁴ *Foreign Affairs en español*, ITAM, México, primavera 2001.

Este diseño reafirma dos aspectos que son esenciales en la nueva política:

- a) En el punto cuarto de las lecciones de Rumsfeld, destaca que la misión, establecida por EEUU, es la que determina la coalición, y no la coalición la que establece la misión. Esto significa el reinado del unilateralismo y un creciente aislamiento.
- b) A su vez, en el punto quinto se enfatiza el ataque previo, preventivo, el tomar la delantera. El generar una "buena ofensiva".

Todo este diseño es el que se estructuró en el documento formal de la administración, firmado por el Presidente George W. Bush, el 17 de septiembre recién pasado.

La nueva doctrina de seguridad estratégica

En un documento de nueve secciones, con un total de 31 páginas y precedido por una carta del presidente Bush, se establecen los lineamientos de la nueva doctrina. El aspecto medular señalado por Bush es que "EEUU actuará contra las amenazas emergentes antes de que ellas estén completamente formadas". El documento define la estrategia como el camino de la acción. "En el mundo nuevo que hemos entrado el único camino para la paz y la seguridad es el camino de la acción" (esto a diferencia del camino anterior basado en la disuasión).

El aspecto medular está fundado en la acción preventiva, en destruir las amenazas "antes de que alcancen nuestras fronteras". EEUU no titubeará en actuar solo si es necesario, el ejercicio de nuestra autodefensa por medio de una acción preventiva contra el terrorismo es parte de la política. "Mientras nosotros reconocemos que nuestra mejor defensa es una buena ofensiva, nosotros también reforzamos la seguridad interna".

La idea del ataque preventivo se constituye, por lo tanto, en el eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. En el caso del terrorismo es claro, sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. En la lucha en contra del terrorismo la condición de éxito es la acción mancomunada de las democracias y los Estados que actúan en el orden internacional para aislar y evitar la acción terrorista.

El documento del Gobierno de Bush reafirma la perspectiva de la acción preventiva en distintas partes del documento, en la línea ya anunciada por Rumsfeld. "Mientras mayor sea la amenaza mayor es el riesgo de inacción y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incertidumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo(...) EEUU actuará preventivamente si es necesario".

Sobre esta doctrina del ataque preventivo, el ex candidato presidencial y ex vicepresidente de EEUU, Al Gore, efectuó una fuerte crítica dado que afecta las relaciones entre EEUU y el resto de la comunidad mundial. Señaló que esta doctrina es contraria al artículo 51 de Naciones Unidas. Lo más significativo es

el efecto de demostración e imitación que puede producir esta doctrina. Al Gore destacó, “si otras naciones hacen valer el mismo derecho, entonces las reglas del derecho rápidamente serán reemplazadas por el reinado del miedo. Cualquier nación que perciba circunstancias que pueden eventualmente llevar a una amenaza inminente podría justificar bajo esta aproximación una acción militar contra otra nación”. Lo anterior significa crear el reino de la anarquía. Más aún cuando entre las situaciones potencialmente peligrosas y en las cuales pudieran surgir imitadores de la nueva doctrina estadounidense, se encuentran India/Pakistán o China/Taiwán y no debe olvidarse, señala Al Gore, a Israel/Irak o Israel/Irán. El ex vicepresidente destacó que Rusia ya ha citado la anticipación de una posible acción respecto de Georgia con motivo de la guerrilla chechena.⁵

La nueva doctrina estratégica de EEUU conlleva importantes peligros que afectarán a las distintas regiones del mundo. A países aliados, entre los que se encuentran los latinoamericanos y los europeos, los colocarán claramente en contradicción con este diseño:

1. La doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional. Ella no solamente cambia las reglas del juego establecidas en Naciones Unidas, sino que como consecuencia puede tener graves efectos sobre la población civil, además de acrecentar la tensión global.
2. Esta doctrina incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EEUU. El aislamiento y el unilateralismo son “gemelos en la definición política-ideológica internacional estadounidense”, señala Michael Hirsh.⁶ El consenso ha sido un instrumento principal no sólo para la estabilidad internacional, también para luchar contra las amenazas compartidas. El Gobierno estadounidense, con su cambio de política, considera que puede establecer un orden sobre la base del unilateralismo. Con ello, como lo señalan fuertes críticas en el Congreso y en el sistema internacional, vuelve más vulnerable al sistema en su conjunto y al propio EEUU.
3. La nueva doctrina no establece un diseño de orden o legalidad para ser construida o reafirmada. Sin esta visión no podrá haber liderazgo efectivo. Sin una perspectiva global capaz de vincular y conectar la interdependencia global no será posible generar un liderazgo efectivo. El desarrollo del sistema internacional ha tenido en el liderazgo estadounidense una guía sustantiva a lo largo del último siglo. Ello se fundó en la capacidad para satisfacer los intereses propios en una perspectiva más amplia de consenso en el sistema internacional. Una mirada unilateral que reafirma el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles.

⁵ Ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, Carolina María Rudas, “Chechenia: ¿otra guerra contra el terrorismo?”, p. 11 (nota del editor).

⁶ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002.

4. América Latina ocupa tres párrafos en el documento. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que “comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia”. Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas. Y el tercer párrafo se refiere a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella han bajado de prioridad. América Latina posee un espacio mucho menor que el que se preveía al inicio del Gobierno de Bush.⁷

Reafirmar el unilateralismo y la cooperación

La nueva política estadounidense basada en la doctrina descrita requerirá de un diálogo franco, abierto y efectivo con las autoridades y la elite estadounidense. Es una responsabilidad esencial de las democracias, incluidas las latinoamericanas y aun de países pequeños como Chile, de debatir abiertamente con EEUU esta política. Es necesario reconocer el terrible y profundo impacto que causaron los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Como señaló el alcalde de Nueva York, este fue un ataque a más de 90 naciones que fueron víctimas inocentes del terrorismo. La respuesta debe ser una respuesta del conjunto del sistema internacional y no una alternativa unilateral.

El desarrollo de un multilateralismo cooperativo y la construcción de bienes públicos internacionales capaces de promover estabilidad, justicia y resolver las situaciones críticas, es la opción que promueven la inmensa mayoría de los países, incluidos los del Consejo de Seguridad.

En definitiva, el impulso de esta doctrina unilateral representa un fracaso político y una autorreducción de las capacidades de liderazgo. Es también un cambio significativo y una alteración del orden político construido entre los estadounidenses y los europeos durante más de medio siglo. Esto es un motivo de alarma mayor. La destrucción de la perspectiva multilateral y de la alianza política básica de la Guerra Fría puede tener consecuencias insospechadas respecto al aislamiento de EEUU y la falta de soporte político internacional a sus decisiones. Ello se refleja con mayor fuerza cuando se evalúa que la estrategia tradicional, fundada en construir alianzas y en un nivel de disuasión autónomo sustantivo, fue lo que permitió el triunfo en la Guerra Fría, sin guerra. Estableció un contexto global de distensión que permitió un tránsito desde la bipolaridad al sistema actual sin un caos global, siendo un proceso relativamente ordenado. En este periodo las ideas occidentales se universalizaron. Ello representó un avance crucial en la valoración de los derechos humanos en el mundo. También incrementó las denuncias y, en algunos casos, tomar medidas efectivas sobre las graves violaciones que ocurrían en diferentes lugares del planeta. Nunca antes la democracia tuvo una expansión tan rápida sobre tantas personas. Con esto se contribuyó de manera efectiva a la estabilidad y la paz. Todo lo anterior corre un grave riesgo de mantenerse por la decisión de intervención unilateral.

⁷ Michael Shifter, “Ashaken agenda: Bush and Latin America” *Current History*, febrero 2002

Una decisión política errónea en este campo afecta al diseño esencial de construcción del sistema internacional. Es por esto que esta perspectiva radical de unilateralismo ha sido definida como neoimperial. Como señala G. John Ikenberry, “la incipiente gran estrategia neoimperial amenaza con desgarrar el tejido de la comunidad internacional y las asociaciones políticas precisamente en momentos en que se les necesita con urgencia. Es un enfoque preñado de peligros y probablemente destinado al fracaso. No sólo es insostenible en términos políticos, sino también perjudicial en el campo diplomático. Y a juzgar por la historia, desencadenará antagonismos y resistencias que dejarán a EEUU en un mundo más hostil y dividido”.⁸

La dificultad para enfrentar de manera adecuada la definición del interés nacional estadounidense en el contexto de los atentados del 11 de septiembre es que pueden priorizarse las visiones de corto plazo, y éstas normalmente están guiadas por las urgencias y no por la construcción de consensos y la estabilidad global en la que EEUU tienen una responsabilidad principal. Esto ya lo señalaba Condoleezza Rice en los primeros meses del nuevo Gobierno, “al no haber una visión convincente, son los intereses de corto plazo los que van llenando el vacío (de la definición del interés nacional)”. Las urgencias post 11 de septiembre parecen hacer lo propio. La reafirmación de la estabilidad global en un mundo con armas atómicas y con una acción terrorista de nuevo tipo, reafirma la necesidad de asociación y cooperación.

El mundo actual requiere del liderazgo de EEUU, junto con Europa y el apoyo latinoamericano y todos quienes sienten que los derechos humanos, la democracia y una economía abierta y equitativa posibilitan satisfacer las necesidades de las personas. Lo anterior requiere de una visión fundada precisamente en el crecimiento, promoción y universalización de estos valores. Demanda consultas tendientes al desarrollo de visiones integradas de un orden planetario. Requiere del establecimiento de reglas que permitan controlar y verificar los riesgos, en una era que sigue siendo nuclear y con riesgos por las armas de destrucción masiva. Alcanzar lo anterior sólo será posible si existen instituciones que funcionen de manera cada vez más eficiente. Para ello, el desarrollo de un multilateralismo cooperativo global y regional es una demanda y una necesidad que cobra cada día más fuerza.

Las diferencias entre EEUU y sus principales aliados están radicadas en este punto, “se refieren en gran medida al unilateralismo estadounidense y la ley internacional”, en contraposición con “la visión europea que busca crear un genuino orden internacional adaptado a las circunstancias del mundo pos guerra fría”.⁹ Lo mismo podría señalarse de los aliados y socios latinoamericanos. Claramente el multilateralismo posee definiciones y consecuencias diferentes para los estadounidenses y para el resto de Occidente. En definitiva, la discrepancia con EEUU radica en cómo construir un mundo fundado en la legitimidad democrática doméstica

*La
reafirmación
de la
estabilidad
global en un
mundo con
armas
atómicas y
con una
acción
terrorista de
nuevo tipo,
reafirma la
necesidad de
asociación y
cooperación*

⁸ *Foreign Affairs*, septiembre-octubre 2002, también en *Foreign Affairs en español*, otoño-invierno 2002.

⁹ Francis Fukuyama, “El mundo pos 11 de septiembre”, *La Tercera*, Santiago de Chile, 8 de septiembre de 2002.

que se proyecta al plano internacional sobre la base de la cooperación y la asociación, y donde el multilateralismo institucionalizado es su expresión central. Todo esto nos obliga a repensar el rol de Naciones Unidas para dotarla de mejores capacidades de acción. La corresponsabilidad respecto a la paz y la seguridad internacional debe expresarse institucionalmente. El único camino efectivo para enfrentar las tendencias unilaterales y aislacionistas del actual Gobierno estadounidense es más diálogo; más y mejor multilateralismo; mayor cooperación y asociación.