

El patio trasero

*Estados Unidos y
América Latina
pos-Irak*

El artículo plantea las principales interrogantes que surgen en el sistema internacional luego de la guerra en Irak. Se analizan los principales lineamientos de la política exterior de Estados Unidos y sus efectos para América Latina. El comportamiento estadounidense hacia el área en los últimos años se caracteriza por haber privilegiado aspectos que a partir de los ataques del 11 de Septiembre fueron replanteados. Ello implicó una recomposición de las prioridades y consecuentemente de los alineamientos y eventuales contraprestaciones en la región. Se revisan también las iniciativas que han surgido a fin de enfrentar la política de EEUU, y los problemas de acción colectiva para responder a las decisiones norteamericanas.

**Claudio Fuentes /
Francisco Rojas Aravena**

Pocos días después de asumir el poder en marzo de 2000, el presidente George W. Bush declaraba con orgullo que para Estados Unidos el más cercano amigo era México. En efecto, el primer representante extranjero invitado a la Casa Blanca fue nada menos que el presidente Vicente Fox. Sin embar-

Claudio Fuentes: doctor en ciencias políticas; profesor investigador de Flacso-Chile, Santiago.

Francisco Rojas Aravena: doctor en ciencias políticas; director de Flacso-Chile, Santiago.

Palabras clave: relaciones internacionales, guerra en Irak, Estados Unidos, América Latina.

go, en abril de 2003, el «más cercano amigo de EEUU» decidió telefonar a Bush para concertar una reunión sobre temas urgentes de la agenda bilateral. La llamada tardó cuatro días en devolverse y el tono de la respuesta no fue muy promisorio¹. Los cambios de énfasis en las administraciones y la baja importancia y prioridad que EEUU otorga a la agenda latinoamericana han sido una constante en las relaciones interamericanas. En este artículo sostenemos que los efectos de la política estadounidense hacia la región han sido su marcado unilateralismo y una priorización de su agenda de seguridad por sobre otros temas bilaterales y multilaterales. Si bien esos dos elementos se hicieron particularmente evidentes durante el conflicto con Irak, el primero ciertamente no constituye una novedad en las relaciones hemisféricas. Así, la tardanza de Bush en responder el llamado de Fox no debería sorprendernos. Tampoco la lentitud de la aprobación del tratado de libre comercio con Chile, la falta de interés en resolver la crisis argentina, o la falta de búsqueda de oportunidades para cooperar con Brasil. El elemento más novedoso de la administración Bush se vincula con la definición de una estrategia de guerra preventiva, lo que sin duda tendrá efectos importantes en la región. Desde el punto de vista de las respuestas regionales, sostenemos que han sido fragmentarias y plantean un panorama particularmente complicado para el fortalecimiento del multilateralismo en el nivel hemisférico. El debilitamiento de la presente arquitectura institucional del sistema internacional perjudica a las naciones pequeñas.

Tres interrogantes pos-Irak

La forma en que EEUU manejó y resolvió el conflicto de Irak plantea interrogantes en tres áreas interrelacionadas: la extensión, durabilidad y forma que adoptará la hegemonía americana, el cambio en el balance de poderes entre las principales potencias, y las condicionantes domésticas que definen la política estadounidense. Respecto del papel hegemónico mundial, para algunos analistas el hecho de que EEUU se haya convertido en la principal potencia militar y económica durante los años 90, plantea la interrogante sobre si es posible un mundo con una única potencia y si su propia expansión será la causa de su autodestrucción. Así, los analistas han vuelto la mirada al Imperio Romano o a la hegemonía inglesa del siglo XIX para tratar de encontrar lecciones del pasado que iluminen este nuevo escenario internacional. Si aceptamos que vivimos en un mundo unipolar, entonces las interrogantes centrales se refieren a su viabilidad y las causas de su potencial expansión y/o declive².

1. V. «Latin America and the United States. The Distance of Neighbours» en *The Economist*, 17/4/03.
2. V., p. ej., Amitav Ghosh: «The Anglophone Empire» en *The New Yorker*, 31/3/2003; Tony Judt: «Europe Finds no Counterweight to American Power» en *The New York Times*, 20/4/03; Niall Ferguson:

La interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural

Otros han puesto énfasis en la siguiente pregunta: ¿Cómo el creciente unilateralismo americano ha afectado el balance de poderes entre las principales potencias del mundo y cómo se ve afectada la arquitectura institucional internacional? Una cuestión central a resolver aquí es hasta qué punto ha existido un cambio objetivo en el balance de poder mundial y cómo ello

afectará un eventual rediseño de la actual arquitectura institucional incluyendo a la ONU, la OTAN, e incluso el sistema interamericano. Para algunos analistas el cambio en el balance de poderes es un hecho: nadie puede disputar el predominio militar estadounidense y durante la década de los 90, EEUU dinamizó como nunca antes su desarrollo económico, científico y tecnológico. A esto se agrega el control del acceso a recursos naturales que EEUU se ha garantizado aún más luego del conflicto de Irak, incrementando su margen de maniobra para controlar el precio del petróleo a escala mundial³. Para otros especialistas, el talón de Aquiles del poderío estadounidense es su creciente dependencia de la inversión extranjera para financiar su esfuerzo militar y económico. La principal interrogante aquí entonces es cómo el sistema internacional dará cuenta de los cambios en el balance de poder entre las principales potencias del mundo en el corto y mediano plazo⁴.

Finalmente, otros analistas han destacado las condicionantes domésticas que determinan la política exterior estadounidense. Aquí, el principal enfoque ha sido el estudio de los factores que llevaron a Bush a tomar una iniciativa de guerra preventiva. Las interpretaciones han considerado factores propios del juego burocrático de la actual administración estadounidense, la llegada al poder de una nueva derecha conservadora (el *neo-conservadurismo*), el impacto de los atentados del 11-S, y elementos de continuidad histórica en la política exterior norteamericana incluyendo el intervencionismo, unilateralismo y la desconfianza hacia el sistema multilateral de resolución de controversias. Aquí la

«The True Costs of Hegemony: Huge Debts» en *The New York Times*, 20/4/03. Cabe mencionar que esta pregunta ha acompañado el debate intelectual en EEUU desde la caída del Muro de Berlín; v., p. ej., Stanley Hoffman: «What Should We Do in the World?» en *The Atlantic Monthly*, 10/1989; Robert Kegan: «The Benevolent Empire» en *Foreign Policy* N° 111, verano de 1998; Cristina Eguizábal: «Unipolaridades» en *Foreign Affairs* vol. 3 N° 2, 4-6/2003.

3. Ya a fines de los años 90, EEUU decide priorizar su inserción estratégica en Asia central. Considerando el acceso a recursos naturales (petróleo y gas), EEUU mantiene un interés estratégico en Asia central, Medio Oriente, algunos países de África (Argelia, Angola, Chad, Nigeria, Sudán), Venezuela y Colombia; Michael Klare: «The New Geography of Conflict» en *Foreign Affairs* vol. 8 N° 3, 5-6/2001.

4. V., p. ej., Richard Perle: «Gracias a Dios por la muerte de la ONU», y Jean-Pierre Chevenement: «Un nuevo mundo» en *La Tercera*, 23/3/03; Henry Kissinger: «EEUU no estará solo en Irak» en *Clarín*, 11/4/03; Javier Solana: «Marte y Venus, reconciliados» en *El País*, 14/4/03.

interrogante principal es si esta política de marcado acento unilateral es coyuntural y si concluirá cuando se produzca un cambio político en una futura administración⁵.

Estados Unidos y América Latina, aquella persistente historia

El papel hegemónico de EEUU; el cambio en el balance de poderes y su efecto en la arquitectura multilateral; y, los condicionamientos domésticos que definen la política exterior estadounidense, son tres dimensiones centrales para el actual debate sobre el futuro de las relaciones internacionales. Los tres elementos cruzan cualquier análisis sobre el futuro de las relaciones interamericanas. En el caso del hemisferio, EEUU ha ejercido históricamente un rol hegemónico. Desde que la doctrina Monroe de 1823 declaró a América Latina y el Caribe como su área de influencia estratégica, primero contra las potencias de España e Inglaterra, luego contra los países del Eje y más tarde contra la Unión Soviética, las relaciones interamericanas se han caracterizado por un evidente desbalance de poder. En este sentido, el hemisferio ha sido testigo, en muchos momentos de su historia, del unilateralismo de la política exterior norteamericana. El desbalance ha hecho que las prioridades de dicha potencia afecten seriamente el destino de las relaciones con la región. Dichas prioridades han dependido de: a) la protección de sus intereses de seguridad; b) la promoción del bienestar económico de su población; y c) el balance de poder doméstico⁶. La combinación de estos tres factores en cada contexto histórico determinado explican los vaivenes de las orientaciones de la política estadounidense hacia la región.

Por ejemplo, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y que el bloque soviético se consolidó como principal amenaza a los intereses norteamericanos, EEUU priorizó sus cuestiones de seguridad en la región, incluso a costa de valores proclamados como esenciales, como el respeto a los derechos humanos y del Estado de Derecho. Del mismo modo, la protección de sus intereses económicos llevó a EEUU a favorecer en la región el modelo sustitutivo de importaciones que, entre otras cosas, le permitiría a los sectores económicos de su país ya instalados en el área gozar de mercados cerrados para la venta de sus productos. El cambio en el balance de poder doméstico explica el importante

5. Arthur Schlesinger: «La buena política exterior de EEUU, víctima de una guerra» en *El País*, 1/4/03; Narcis Serra: «La militarización de la política exterior de Bush» en *El País*, 7/4/03; «The Shadow Men» en *The Economist*, 24/4/03; Nicholas Lemann: «How It Come to War» en *The New Yorker*, 24/4/2003.

6. Lars Schoultz: «La política estadounidense hacia América Latina: Objetivos fundamentales y desarrollos recientes» en Jonathan Hartlyn, Francisco Rojas, Barbara Stalling y Diana Tussie: *Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas*, Flacso, Santiago.

vuelco que la política exterior norteamericana tuvo entre 1976 y 1980. Teniendo como precedente el pésimo desempeño de la administración republicana anterior, el gobierno demócrata de Jimmy Carter colocó a los derechos humanos como primera prioridad de su agenda externa. Aquello duró hasta 1980, cuando una nueva administración republicana replanteó nuevamente sus objetivos, reinstalando la seguridad contra la amenaza comunista en el tope de sus preocupaciones. El apoyo ilegal de la administración Reagan a los contras en Nicaragua es quizás el mejor reflejo de un cambio de prioridades en la Casa Blanca, en contra incluso de las definiciones establecidas por su propio Congreso.

En los años 90 y luego de la caída del bloque soviético, EEUU redefine una vez más sus prioridades, lo que además coincide con la llegada al poder de los demócratas en 1992. Si la amenaza comunista estaba seriamente restringida, el par democracia-libre comercio apareció con fuerza en la agenda del gobierno de Clinton. El predicamento central fue que el bienestar de la población norteamericana se satisfacía en la medida en que se reducían las barreras para el comercio internacional –principalmente porque la industria estadounidense comenzó a observar altísimos niveles de competitividad. Adicionalmente, se sostenía que existía una relación virtuosa entre el libre comercio y la democratización de los países de la región. Dado que en una democracia las reglas del juego eran debatidas en los congresos, habría mayores posibilidades para influir en las agendas locales con gobiernos democráticamente electos. Además, en una democracia habían menores posibilidades de alterar las reglas del juego establecidas.

Las políticas estadounidenses en la década de los 90 precisamente buscaron estimular el libre comercio (a través de la Iniciativa de las Américas) y fortalecer las instituciones democráticas por medio de una serie de programas de cooperación, incluyendo la reforma judicial y la creación de mecanismos de control y transparencia gubernamental⁷. Fue en este contexto donde se promovieron los encuentros –cumbres presidenciales– entre los jefes de Gobierno del hemisferio, con la exclusión de Cuba, siendo el elemento aglutinador el tema de la democracia. El libre comercio ha sido un tema constante en la agenda de los encuentros de Miami (1994), Santiago (1998), y Québec (2001)⁸. Sin embargo, los progresos en materia de reducción de barreras de libre comercio no han sido automáticos ni ágiles. Ello se explica durante los años 90 por la peculiar configuración política y económica estadounidense, donde grupos de interés domésticos (sindicatos y sectores del agro) presionaron a sus representantes en el

7. V., p. ej., Madeleine Albright: «Testing of American Foreign Policy» en *Foreign Affairs* vol. 77 N° 6, 11-12/1998, pp. 50-64; Carlos Castañeda: «La relación olvidada» en *Foreign Affairs* vol. 3 N° 2, 2003.
 8. Se prevé la realización de un encuentro extraordinario de presidentes para fines de 2003.

da comercial y el fortalecimiento de la democracia aparecen con particular fuerza de manera simultánea, reduciéndose la prioridad estratégica de la seguridad.

Sin embargo, ese paréntesis se cerró el 11-S. La rejerarquización de prioridades se hizo explícita con particular crudeza en el documento *The National Security Strategy of the United States*, publicado por la Casa Blanca un año después del ataque terrorista de 2001⁹. Allí se hace particular énfasis al fortalecimiento de las alianzas regionales para eliminar el terrorismo global, la anticipación de conflictos vía acciones militares preventivas, y el robustecimiento de las capacidades militares y de inteligencia nacional para hacer frente a las amenazas globales. Como demostraremos más adelante para el caso latinoamericano, mientras que para la administración Clinton la libertad se aseguraba mediante la difusión del libre comercio y las ideas democráticas, la administración Bush condiciona la promoción del libre comercio y otros temas a una agenda de seguridad.

Unilateralismo y coaliciones flexibles. Un segundo elemento relevante de la política norteamericana es el cambio de acento en su política multilateral. La estrategia de la administración Bush para alcanzar sus objetivos de seguridad pasa por la construcción de coaliciones flexibles, esto es, alianzas *ad hoc* que le permitan dar legitimidad y consolidar sus políticas internacionales en el corto plazo. El debate sobre el unilateralismo no comenzó con la más reciente intervención en Irak sino en 1989 con la caída del Muro de Berlín. La opción de un aislacionismo de Posguerra Fría nunca fue parte del debate interno¹⁰. La pregunta central siempre giró en torno de cómo EEUU debería asumir su «liderazgo mundial». Para los principales asesores de George Bush padre (1988-1992), incluidos Paul Wolfowitz y Dick Cheney, EEUU debía asumir un rol predominante en la prevención de conflictos externos, restándole importancia al papel de los organismos internacionales. Sin embargo, el triunfo de Clinton en 1992 condenó a aquel sector a esperar una mejor oportunidad para influir en el Gobierno. Los asesores de Clinton, en cambio, hicieron del concepto *engagement* (involucramiento) un elemento central en su definición de política internacional. Madeleine Albright, secretaria de Estado, sostenía que

9. V. <www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

10. El hecho de que la opinión pública estadounidense no muestre interés o perciba los altos costos de una inserción de EEUU en el mundo, ha marcado una discusión sobre el verdadero aislacionismo de esa nación. Sin embargo, la historia nos muestra que incluso cuando más ha primado este supuesto aislacionismo (después de la Primera Guerra Mundial, p. ej.), se produjo un importante flujo de capital desde EEUU hacia el resto del mundo. Lo mismo sucedió después de la Segunda Guerra Mundial con el plan Marshall, y entre 1960 y 1976. Lo significativo aquí es el destino de aquel involucramiento, que por lo general ha incluido principalmente a Europa y no a los países no desarrollados. V. Thomas Skidmore y Peter Smith: *Modern Latin America*, Oxford University Press, 2001 (cap. 11); y Niall Ferguson: «The True Cost of Hegemony» en *The New York Times*, 20/4/03.

debemos trabajar duro para mantener una productiva sociedad incluso con nuestros más cercanos aliados, dado que la historia nos muestra los riesgos [de debilitamiento] que enfrentan las alianzas una vez que se acaba una amenaza. Nuestra principal prioridad entonces ha sido fortalecer nuestra relación con Europa, fortalecer la OTAN, cooperar con Corea, Japón y China a fin de establecer una paz duradera en dicha región, y fomentar a través de la Cumbre de las Américas un consenso hemisférico para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho.¹¹

Para Joseph Nye y otros asesores de Clinton, un liderazgo mundial mal ejercido tendría el contradictorio efecto de hacer surgir un contrabalance de poder capaz de desestabilizar el sistema internacional. En esta concepción se asumía que, dado que el equilibrio de poder es algo inevitable, la política de contención y de un proactivo *engagement* era la mejor estrategia para –valga la redundancia– contener potenciales adversarios¹². La otra cara de esta política fue el *enlargement*, es decir, la ampliación de los espacios y sistemas democráticos. Se asumía que a mayor democracia, más estabilidad. En cambio la administración Bush ha enfatizado un liderazgo mundial de nuevo tipo. La construcción de alianzas no podría enfrentarse a través de organismos tradicionales (OTAN u ONU), sino mediante acuerdos que respondiesen de forma flexible a los cambios del mundo pos-11-S. El cercano colaborador de la Casa Blanca, Richard Perle, expresó este punto con particular frialdad:

Las fallas crónicas del Consejo de Seguridad [de la ONU] para reforzar sus propias resoluciones son inequívocas: simplemente no se está para esa tarea. Estamos con las coaliciones independientes. Lejos de tratarlas despectivamente como una amenaza al orden mundial, deberíamos reconocer que ellas son la mejor esperanza para el nuevo orden y una verdadera alternativa a la anarquía de las miserables falencias de las Naciones Unidas.¹³

Guerra preventiva. Lo que ciertamente constituye un elemento novedoso en la estrategia de Bush es su concepto de guerra preventiva. Su origen se remonta a 1990, cuando en los pasillos de la Casa Blanca un documento causó un áspero debate intelectual y político. Wolfowitz y Cheney, como se mencionó, asesores clave de Bush (padre), sostenían en el documento que dado el colapso de la URSS correspondía a EEUU asumir un rol predominante en la prevención de conflictos, restando importancia al rol de los organismos internacionales. El actual secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, en un más reciente artículo anunciaba que «la mejor defensa, y en algunos casos la única, es una buena ofensiva»¹⁴. Es decir, los ataques preventivos comenzaban a perfilarse como opción estratégica. Rumsfeld señalaba:

11. M. Albright: ob. cit.

12. Al respecto, v. Benjamin Schwarz: «Why America Thinks It Has to Run the World?» en *The Atlantic Monthly*, 6/1996.

13. R. Perle: ob. cit.

14. D. Rumsfeld: «Transforming the Military» en *Foreign Affairs*, 5-6/2002, pp. 20-32.

La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en eje de la nueva doctrina estadounidense

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 (aceptando riesgos y probando 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 prepararse estratégicamente para enfrentar dos guerras simultáneas y tener 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 defenderse. Rumsfeld delineó una política de seis pasos.

Primero proteger el territorio estadounidense y nuestras bases en el exterior; segundo, enviar fuerzas a escenarios distantes y mantenerlas allí; tercero, impedir que nuestros enemigos encuentren refugio asegurándonos que sepan que ningún rincón del mundo ... será suficientemente remoto ... para huir de nuestro alcance; cuarto, proteger nuestras redes de información; quinto, utilizar la tecnología de información para enlazar los distintos tipos de fuerza de EEUU; sexto, mantener sin trabas el acceso al espacio y proteger de cualquier ataque nuestros recursos en éste:

Estas ideas son similares a las planteadas en la nueva doctrina de seguridad, publicada en septiembre de 2002 y donde se establece la estrategia de seguridad nacional estadounidense. El aspecto medular señalado 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 al 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). La acción preventiva debe destruir las amenazas «antes de que alcancen nuestras fronteras». Estados Unidos no titubeará en actuar solo si es necesario; el ejercicio de la 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, también reforzamos la seguridad interna.» La idea del ataque preventivo se constituye por lo tanto en eje de la nueva doctrina estadounidense. Se funda en que no se debe permitir a los enemigos dar un primer golpe. Esto es claro en el caso del terrorismo; sin embargo, referido a las relaciones interestatales el tema se vuelve sumamente complejo. Más aún, en la lucha contra el 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 iniciativa terrorista. El documento de la administración Bush reafirma en distintas partes la perspectiva de la acción preventiva, en la línea ya anunciada por Rumsfeld. «Mientras mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inmovilidad y más apremiante el llamado anticipatorio a la acción para defendernos nosotros mismos aun si la incerti-

dumbre permanece, tanto en el tiempo y lugar del ataque enemigo ... EEUU actuará preventivamente si es necesario.»

Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el sistema internacional: 1) la doctrina de ataques preventivos es contraria al derecho internacional: no solamente cambia las reglas del juego establecidas en la ONU, sino que puede tener graves efectos sobre la población civil, además de incrementar la tensión global; 2) incrementa la visión unilateralista y lleva a un mayor aislamiento a EEUU; 3) no establece un diseño de orden o legalidad a ser construido o reafirmado. Una mirada unilateral que reafirme el accionar preventivo y ofensivo tenderá a desestabilizar el sistema internacional con graves consecuencias para todos los Estados, en especial, los más débiles; 4) esta estrategia no debería ser considerada como de aplicación permanente y como único instrumento de acción política, tal como lo señaló recientemente Henry Kissinger, quien sostuvo que «la guerra preventiva no debe ser una regla general utilizada por un solo país»¹⁵.

Estados Unidos-América Latina, entre el garrote y la zanahoria

¿Cuáles han sido los efectos inmediatos de esta nueva política estadounidense en América Latina? Existen dos tendencias importantes: la prioridad de América Latina se redujo y la agenda hemisférica se *securitiza*.

América Latina (nuevamente) no es prioritaria. En la historia de EEUU, América Latina pocas veces ha sido una prioridad. Cuando lo fue, ello se relacionó con temas de seguridad y acceso a recursos naturales o puntos estratégicos. Tal como Skidmore y Smith lo indican, a partir de 1945 las distintas administraciones norteamericanas priorizan su relación con Europa y Asia, transfiriendo importantes recursos humanos y materiales. La indiferencia se ha roto cuando un interés estratégico de EEUU se vio amenazado (el peligro soviético, el incremento del tráfico de drogas), o cuando algún interés norteamericano se vio afectado (el acceso a recursos naturales o el control del Canal de Panamá)¹⁶.

Desde un punto de vista económico tampoco la región se ha constituido en un área de relevancia para EEUU. Por ejemplo, los inversionistas estadounidenses históricamente han preferido invertir más en Europa o Asia que en América

15. V. *La Tercera*, 9/5/03, p. 11.

16. Ver T. Skidmore y P. Smith: ob. cit.; Lars Schoultz: *National Security and U.S. Policy toward Latin America*, Princeton University Press, 1987; y *Beneath the United States*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

Latina y África¹⁷. En términos de intercambio comercial sucede algo similar excepto México, con el que existe un tratado de comercio (Tlcan). La iniciativa para establecer el ALCA pretendió romper la mencionada tendencia, sin embargo factores domésticos relacionados con grupos de presión estadounidenses contrarios a la liberalización del comercio, y con la crisis económica de 1998-1999, han hecho dilatar la iniciativa.

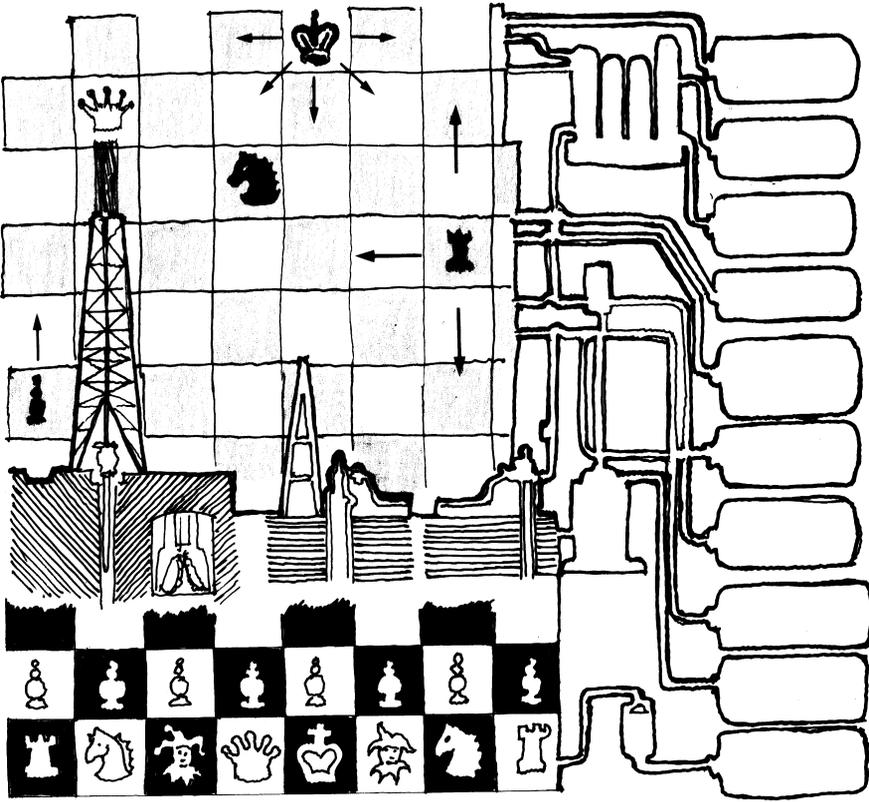
De modo que subrayando una tendencia histórica, en la nueva estrategia de seguridad nacional estadounidense América Latina no es una prioridad esencial; de hecho, en el documento mencionado ocupa solo tres párrafos. En el primero se destaca la formación de coaliciones flexibles con países que «comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia». Un segundo párrafo está dedicado al tema de las drogas, y el tercero a Colombia. El espacio latinoamericano se ve dificultado dado que la región en su conjunto y los recursos destinados a ella tienen menos prioridad¹⁸.

Securitización y condicionamiento de la agenda interamericana. Desde el punto de vista de definiciones de política, tres son los ámbitos de preocupación estadounidense sobre la región: a) priorización de temas vinculados a la seguridad, específicamente los relacionados con el terrorismo; b) condicionamiento de la ayuda financiera de EEUU a los países del Tercer Mundo de acuerdo con el cumplimiento de los programas de reestructuración económica establecidos por el FMI; y c) la resolución del conflicto colombiano mediante el apoyo militar¹⁹. Vale la pena hacer notar dos elementos de la estrategia Bush: primero, la vinculación entre terrorismo y conflicto colombiano y, segundo, el condicionamiento de los temas de la agenda interamericana a las prioridades de seguridad estadounidenses. Respecto del primer punto, después del atentado contra las Torres Gemelas, EEUU decidió reclasificar el conflicto en Colombia: de guerra contra el «narcotráfico» y la «guerrilla», a guerra contra el terrorismo. El cambio en la tipología ha tenido dos consecuencias directas: dado que se trata de un conflicto contra el terrorismo, se han incrementado las opciones de apoyo financiero a Colombia en su esfuerzo militar; y en la práctica a ojos de EEUU se elimina la posibilidad por parte de cualquier autoridad colombiana de ini-

17. P. ej. en 1998 el grueso de las inversiones en el extranjero tuvo por destino Europa, Asia y Canadá (87.000 millones de dólares), mientras América Latina y África sumaron 30.000 millones; v. Departamento de Comercio: *U.S. Direct Investment Abroad I*, Washington, D.C., 1990-1998.

18. Michael Shifter: «A Shaken Agenda. Bush and Latin America» en *Current History*, 2/2002.

19. V. *Washington File*: «Transcript: Bush Offers more Development Money, Expect Results», US Dept. of State, 14/3/02; «Text: US Attorney General Seeks Increased Counterterrorism Efforts in Americas», 11/3/02; «Transcript: Reich says Hemisphere Remains a US Priority», 13/3/02; «State Dept. Official Previews President Bush's Trip to Latin America», 12/3/02.



ciar un diálogo con grupos que ahora son considerados terroristas. Con el terrorismo no se negocia.

Un segundo elemento es el condicionamiento de la agenda estadounidense a temas de seguridad. Observemos algunos ejemplos. A mediados de 2002, la administración Bush anunció que condicionaría su ayuda militar a los países de la región según el comportamiento de los gobiernos respecto a la firma del acuerdo sobre el Tribunal Penal Internacional. Estados Unidos demandó a los países firmantes la protección de ciudadanos norteamericanos en su territorio a fin de que no sean objeto de juicios en dicha Corte; en caso contrario, sufrirían las consecuencias de perder la ayuda militar. Colombia fue el primero en indicar que no encuentra problemas en eximir de responsabilidades ante el Tribunal Penal Internacional a las tropas de EEUU emplazadas en su territorio. En una reunión con Bush, Uribe indicó que un acuerdo entre ambas naciones firmado en 1962 garantizaría la protección de soldados estadounidenses en suelo colombiano²⁰.

20. V. *The New York Times*, 18/8/02 y 23/9/02.

El seguimiento de los pronunciamientos de la administración Bush sobre América Latina desde mediados de 2002 muestra que se ha mantenido una política consistente con las previas definiciones al: a) colocar como principal tema multilateral y bilateral cuestiones vinculadas al tráfico de drogas y el terrorismo; b) enfatizar la necesidad de acabar militarmente con la insurgencia; c) apoyar candidatos presidenciales o gobiernos que no afectaran los intereses norteamericanos (de Brasil, Perú), y criticar a los que sí lo harían (Bolivia); d) mantener una postura crítica sobre la situación en Cuba, pese a que el Congreso está aprobando acuerdos para la reanudación de relaciones comerciales y de ayuda humanitaria; y e) esperar, en el plano de las relaciones comerciales, a que el Congreso apruebe la «vía rápida» para anunciar potenciales acuerdos con la región. En un hecho que ha sido menos publicitado, en noviembre de 2002 EEUU aprobó la elegibilidad de Perú y Ecuador para ingresar productos de la región andina con arancel cero. Anticipándose incluso a las negociaciones comerciales que se llevan con Chile, EEUU decidió premiar los esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas. Ello quedó ratificado en la Ley de preferencias arancelarias andinas y erradicación de drogas (Etpdea) del 1º de noviembre de 2002.

El condicionamiento de la agenda a los temas de seguridad se ha hecho más explícito con la guerra en Irak. La reacción de EEUU frente al comportamiento latinoamericano consistió en «premiar» a aquellos países que han mostrado su solidaridad con la administración Bush y «castigar» diplomáticamente a los que no lo han hecho. Una revisión de las declaraciones del gobierno estadounidense en torno del conflicto y las posteriores decisiones multilaterales comprueban aquella tendencia (v. cuadro 1).

En el caso chileno dicha tendencia se mostró con claridad cuando las autoridades estadounidenses indicaron su «decepción» por la decisión de apoyar las resoluciones de la ONU frente a Irak. Pese a que el impase se ha dado por superado, la administración Bush dejó en claro que hubiese preferido otra actitud de parte del gobierno de Chile. De hecho, el Congreso estadounidense separó las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con Chile y Singapur, que en principio debieron aprobarse simultáneamente²¹. En el caso mexicano la presión se hizo evidente al dilatar las negociaciones sobre el tema de migraciones y con un enfriamiento del diálogo con las autoridades mexicanas²². En el caso argentino, la «decepción» se tornó palpable cuando dicho país decidió abstenerse en la votación de la ONU por las violaciones a los derechos humanos

21. V. *El Mercurio*, 31/3/03.

22. V. «Latin America and the United States. The Distance of Neighbours» en *The Economist*, 17/4/03.

Cuadro 1

**Principales declaraciones del gobierno de Bush en torno de América Latina
(enero-abril de 2002)**

Fecha	Temas/País	Actor/Declaración
3/1/03	Irak - Chile	O. Reich: «Nos importa la opinión de Chile. No hemos venido a presionar» (visita al presidente Lagos).
20/1/03	Empresas - Venezuela	Embajador: Existe preocupación y decepción por decisión del Gobierno de allanar depósitos de Coca-Cola.
8/2/03	Drogas - Colombia	Bush: «Condenamos el ataque terrorista y oramos por las víctimas».
26/2/03	Política - Venezuela	Oficial: Gobierno de EEUU lamenta atentados pero últimos pronunciamientos Chávez contribuyeron a generar clima de confrontación.
19/3/03	Derechos Humanos - Cuba	Dpto. de Estado: Denuncia trato de gobierno cuba no contra opositores.
23/3/03	Irak - Chile	Embajador: «Habría sido mejor que hubiéramos coincidido EEUU y Chile [sobre Irak]».
26/3/03	Terrorismo - Cono Sur	Oficial: Gobierno de EEUU complacido por cooperación de seguridad en triple frontera de Argentina, Paraguay y Brasil.
27/3/03	Comercio - Chile	Oficial: Gobierno de EEUU decide separar paquete de aprobación de Singapur y Chile.
3/4/03	Drogas - Colombia	Dpto. de Estado: Gobierno solicitó al Congreso autoridad para ampliar ayuda a Colombia en lucha contra terrorismo y narcotráfico.
10/4/03	Irak - México	Bush: En EEUU «hay una decepción» por la actitud de México en relación con Irak.
11/4/03	Irak - Chile	R. Zoellick: EEUU están «decepcionados» con Chile por negativa a apoyarlo en Irak. Negociaciones de comercio seguirán.
14/4/03	Drogas - Región Andina	Dpto. de Estado: Gobierno de EEUU felicitó a Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Panamá en lucha contra las drogas.
25/4/03	Irak - Chile	C. Powell: La actitud chilena ha sido recibida «con una gran desilusión».
28/4/03	Irak - Chile	C. Powell: Estamos dispuestos a mirar el futuro de la relación con Chile.
28/4/03	Justicia - A. Latina	J. Aschcroft: La Secretaría de Justicia ha apoyado el imperio de la ley en América Latina.
30/4/03	Política - A. Latina	C. Powell: Gobiernos de la región deben cumplir sus promesas.

Fuentes: Flacso-Chile. Banco de datos de política exterior. Basado en informaciones de prensa.

en Cuba. Por otra parte, para aquellos que se han sumado a la agenda de seguridad estadounidense la reacción fue diferente. En el caso colombiano –uno de los primeros países en apoyar la guerra contra Irak– la administración Bush se comprometió a un nuevo paquete de ayuda económica-militar para enfrentar la guerrilla. En el caso de los países centroamericanos –algunos de los cuales apoyaron la guerra– el presidente Bush recibió a los presidentes de las cinco naciones y se comprometió a la firma de un tratado de libre comercio de aquí a fines de año.

América Latina - Estados Unidos, fragmentación y audiencias domésticas

Dos fenómenos caracterizan las reacciones de la región frente a la política estadounidense: la fragmentación y una mayor importancia de la audiencia doméstica en el tipo de respuestas que los gobiernos latinoamericanos están gestando.

Respuestas fragmentadas. Una revisión de las respuestas frente a la decisión de intervenir en Irak muestra con particular claridad la fragmentación que vive la región frente a la política estadounidense. El cuadro 2 muestra las declaraciones oficiales de los gobiernos del área una vez que EEUU decide atacar a Irak. De 17 países latinoamericanos analizados, en 7 casos se aprobó explícitamente la acción militar, otros 7 la «lamentaron» o «rechazaron», y 3 sostuvieron posturas ambiguas. Ahora bien, ¿por qué esta diversidad de respuestas? La primera determinante se relaciona con los intereses que vinculan a las distintas regiones con EEUU. Por ejemplo, Colombia y Bolivia mantienen un claro interés en recibir el apoyo estadounidense en su guerra contra el narcotráfico. Los gobiernos centroamericanos se han mostrado inclinados a firmar un acuerdo de libre comercio y también tienen expectativas en el proceso de certificación que cada año realiza EEUU. De esta forma la acción colectiva de la región se ve seriamente dificultada por la especificidad de los problemas subregionales y los intereses diversos entre algunos países y EEUU. Adicionalmente existen diferencias regionales sobre la mejor estrategia para enfrentar la política estadounidense. Algunos países sostienen que se deberían privilegiar mecanismos multilaterales hemisféricos para la resolución de conflictos, otros plantean la necesidad de fortalecer instancias subregionales, mientras están los que simplemente promueven un relacionamiento directo con la primera potencia. Un tercer factor que contribuye a la fragmentación de respuestas se relaciona con la crisis de gobernabilidad en la región²³. Países como Argentina, Bolivia, Co-

23. Sobre los problemas de gobernabilidad regional, v. Francisco Rojas Aravena: «Incertidumbre e inestabilidad en Sur América» en *Anuario CIP*, España, 2003; y Klaus Bodemer: *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*, Recal / IKK / Flacso-Chile / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Cuadro 2

Posición de países latinoamericanos frente al ataque contra Irak

Países	Aprueba	Ambiguo	Lamenta	Rechazo
Argentina				√
Bolivia		√		
Brasil				√
Chile			√	
Colombia	√			
Costa Rica	√			
Cuba				√
Ecuador		√		
El Salvador	√			
Honduras	√			
México			√	
Nicaragua	√			
Panamá	√			
Perú			√	
República Dominicana	√			
Uruguay		√		
Venezuela				√

Fuentes: Flacso-Chile. Análisis de las informaciones de prensa aparecidas en medios de comunicación abiertos al público.

lombia, Perú y Venezuela enfrentan persistentes problemas de gobernabilidad interna que debilitan su posición en el concierto internacional. En primer término, las autoridades políticas deben focalizarse en resolver agudos conflictos políticos y/o sociales internos, disminuyendo su atención a los problemas multilaterales. La inmediatez de los conflictos internos hace menos relevantes los temas de la agenda global, pese a su fuerte impacto en lo local. En segundo lugar, la necesidad de obtener ayuda desde el Norte hace –hasta cierto punto– a estos países depender en mayor medida de los condicionamientos impuestos. Hasta hoy la excepción a la regla ha sido Venezuela que, por ser productor de petróleo, ha manifestado un mayor margen de maniobra que el resto de las naciones de la región en crisis. Sin embargo, el control por parte de EEUU de las reservas de petróleo de Irak eventualmente alterará el balance de poder entre la primera potencia mundial y los países de la OPEP.

Democracias y audiencias domésticas. En un sistema democrático existen mayores posibilidades para que diversos grupos de la sociedad presionen a sus gobiernos en temas que les conciernen. La guerra de Irak fue en este sentido un

El rápido triunfo militar en Irak parece reducir la tolerancia frente a los conflictos emergentes

interesante test. En diversos países los gobiernos debieron enfrentar presiones domésticas antes, durante y después de tomar decisiones vinculadas a la guerra de Irak. En Costa Rica, el Gobierno debió enfrentar serias críticas opositoras por el apoyo brindado a EEUU. La postura sirvió para que la oposición se unificara en torno de un tema sensible de política exterior, en un país que tradicionalmente había proclamado su neutralidad frente a los conflictos internacionales. En Uruguay, la ambivalente postura oficial también causó tensiones políticas. En Chile, el Gobierno decidió establecer una comunicación fluida con la totalidad del espectro político representado en el Congreso a fin de legitimar sus acciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El mayoritario rechazo de la opinión pública latinoamericana a la intervención de EEUU en Irak, unido a la experiencia regional respecto del intervencionismo norteamericano y las movilizaciones ciudadanas pro-paz, han afectado hasta cierto punto las decisiones de algunos gobiernos²⁴.

Escenarios futuros

Históricamente EEUU otorgó una baja prioridad a la región. Cuando ha existido alguna preocupación, fueron las cuestiones económicas y de seguridad las dominantes en la agenda estadounidense. En la administración Bush parece existir gran incertidumbre sobre qué sucederá en el área. Por una parte se enfatiza la importancia de robustecer el libre comercio y la democracia²⁵, pero al mismo tiempo las principales iniciativas políticas se vinculan directamente con intereses estratégicos y de seguridad²⁶. Adicionalmente, el rápido triunfo militar en Irak parece reducir la tolerancia de los tomadores de decisión estadounidenses frente a los conflictos emergentes y sus eventuales soluciones diplomáticas. La eficacia del triunfo militar parece reemplazar al trabajo más arduo del campo diplomático. En el corto plazo, es factible que la dinámica doméstica en EEUU haga más lento de lo esperado el proceso de aprobación de acuerdos comerciales. Además, puede esperarse que se intensifique la agenda de seguridad, especialmente en lo concerniente al narcotráfico y el terrorismo²⁷. Si en otras regio-

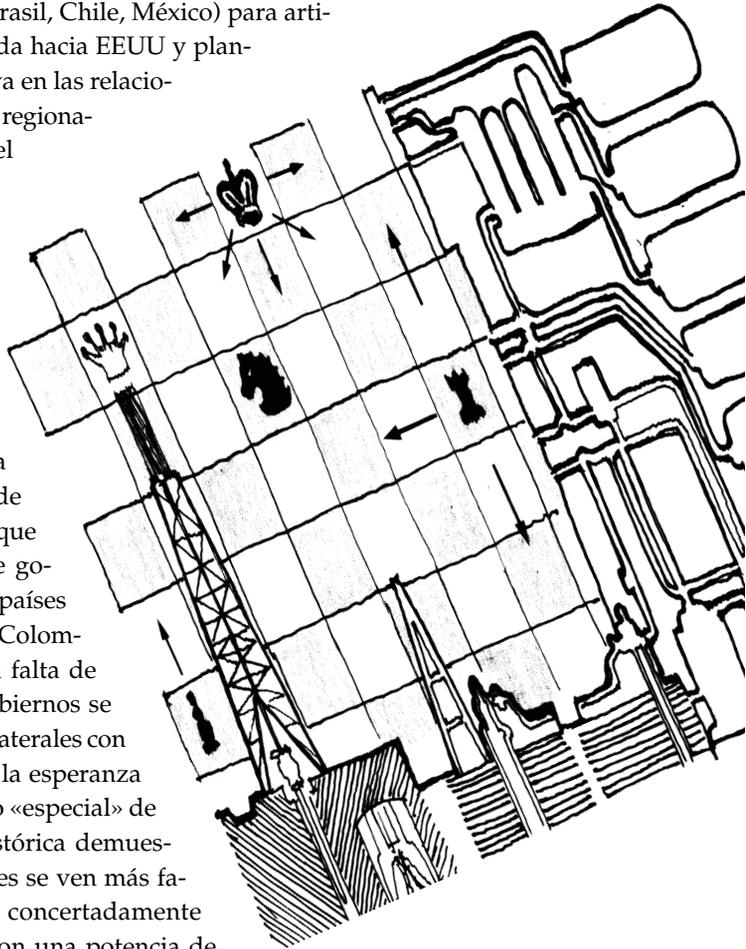
25. V. Robert Zoellick: «Comerciar en libertad» en *Foreign Affairs en español* vol. 3 N° 1, 2003.

26. Ejemplos de esta visión, además de los ya mencionados, son los casos de Venezuela, donde EEUU tuvo una postura ambigua respecto al intento golpista contra el presidente Chávez, y el condicionamiento económico para el caso de Argentina, pese a la seria crisis que enfrentó el país en 2001-2002. V. un reciente artículo que analiza el caso venezolano: Michael Shifter: «Venezuela fuera del radar» en *Foreign Affairs en español* vol. 3 N° 2, 2003.

27. Además del incremento de ayuda económica militar a Colombia ya mencionado, en Perú se ha producido un fuerte incremento de la cantidad de autorizaciones de oficiales estadounidenses para realizar entrenamientos y planeamiento en dicho país. V. *Boletín En la Mira* N° 3, IDL-Perú, 4/2003.

nes –incluyendo al Medio Oriente e Irak– los procesos de pacificación se complican, es factible que la administración Bush quiera conseguir algún «éxito» diplomático y/o militar antes de concluir su mandato, lo que incrementaría el interés por resolver el conflicto colombiano.

Desde el punto de vista de América Latina, las respuestas frente a la política estadounidense han sido fragmentarias y carentes de contenido. Se evidencia una clara falta de liderazgo de los principales países de la región (*i.e.* Argentina, Brasil, Chile, México) para articular una acción concertada hacia EEUU y plantear una agenda alternativa en las relaciones interamericanas. Foros regionales como el Mercosur y el Grupo de Río no han coordinado una agenda de trabajo que enfrente temas de gobernabilidad y que expliciten una respuesta a la política norteamericana. En el futuro cercano América Latina mantendrá bajos niveles de crecimiento económico, lo que agravará los conflictos de gobernabilidad en diversos países como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. La falta de liderazgo hará que los gobiernos se embarquen en diálogos bilaterales con la principal potencia, con la esperanza de obtener algún beneficio «especial» de EEUU. La experiencia histórica demuestra que las naciones débiles se ven más favorecidas cuando actúan concertadamente que cuando «negocian» con una potencia de acción unilateral.



Otra tendencia destacable es la utilización de la diplomacia *ad hoc* para la resolución de conflictos hemisféricos. De hecho, algunos países han solicitado que

se efectúe una cumbre extraordinaria de presidentes de las Américas en el segundo semestre de 2003 para analizar la seguridad hemisférica y evaluar el estado de las relaciones interamericanas. Dado que las cumbres dependen en gran medida de la energía y voluntad política de las partes, el seguimiento de los acuerdos alcanzados en este tipo de iniciativas es dificultoso. Adicionalmente, la diplomacia *ad hoc* debilita el entramado institucional hemisférico existente que debería ser el espacio de debate de cuestiones atinentes al multilateralismo. ¿Qué sería deseable para la región? Se precisa hacer uso de los espacios de concertación regional para adelantar una agenda amplia de cooperación en temas vinculados al desarrollo económico, social y político. Para ello se requiere que países clave asuman un liderazgo claro, más aun cuando los urgentes problemas regionales necesitan respuestas cooperativas. Temas vinculados al narcotráfico, la delincuencia internacional, migraciones transfronterizas, lavado de dinero, terrorismo, comercio, degradación del medio ambiente, y problemas sociales internos están íntimamente ligados y requieren respuestas multidimensionales.

En el plano de lo posible, sería más viable en el corto plazo que se produjese un liderazgo subregional para enfrentar agendas específicas de cooperación. La acción de países como México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile es fundamental para establecer temas de cooperación multidimensionales que involucren áreas interrelacionadas como la promoción del desarrollo, la profundización de las instituciones democráticas y la resolución pacífica de controversias internas y externas. El actual contexto económico mundial deja pocas esperanzas de recuperación en el corto y mediano plazo. Para que la región pueda resolver de manera sostenible los problemas de desigualdad y pobreza requiere de una tasa de crecimiento superior a 4% o 5% anual, meta que está lejos de ser alcanzada en un breve plazo. En un marco de inestabilidad económica, crisis de representatividad de los partidos políticos y baja densidad institucional para hacer frente a crecientes conflictos sociales, el área requiere fortalecer los mecanismos de diálogo multilateral a fin de establecer una comunicación más equilibrada entre los gobiernos de la región y los países desarrollados y organismos multilaterales. El periodo 2000-2010 corre el riesgo de convertirse en una nueva década perdida para América Latina, y la actual coyuntura internacional en nada favorece que aquello no ocurra. Por eso se verá agravado el peligro de tensiones y crisis. El patio trasero estará convulsionado y tendrá escasa atención de la potencia del Norte.

Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas

El artículo analiza los factores determinantes y las condiciones de las nuevas agendas de seguridad regionales. Pese a la ya tradicional falta de presencia de América Latina en el concierto internacional, sus agendas de seguridad se han visto modificadas y regionalizadas. Hay un proceso de complejidades novedosas, que se desarrolla de manera acelerada desde hace algunas décadas. Desde distintos ángulos se verifica un cuadro heterogéneo y multidimensional de conductas y determinaciones: fragmentación, cooperación, inclinaciones pacíficas, rivalidades persistentes, nuevas y novísimas amenazas. Son cada vez más evidentes las tensiones derivadas de los diversos enfoques que existen entre la región y Estados Unidos.

Mónica Hirst

América Latina ha enfrentado grandes transformaciones a lo largo de los últimos años, que abarcan desde la política y la economía domésticas hasta los asuntos regionales y hemisféricos. Los cambiantes escenarios en la región han atravesado dos fases muy claras y diferenciadas, relacionadas con

Mónica Hirst: historiadora y politóloga brasileña; profesora del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad Torquato di Tella, Buenos Aires; especialista en temas de seguridad e integración latinoamericana y política exterior de Brasil.

Palabras clave: sistema interamericano, agenda de seguridad, Estados Unidos, América Latina.

En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo

factores regionales e internacionales. Mientras en los años 90 la principal fuerza de los cambios estuvo ligada a las tendencias económicas –globales, regionales y domésticas–, desde 2001, las cuestiones de seguridad y políticas parecen haber tomado la delantera. Por lo tanto, los problemas de seguridad –también globales, regionales y domésticos– han asumido una importancia sin precedentes en todos los países del área. Este viraje está ligado esencialmente a las consecuencias mundiales post-11 de Septiembre –que se agravaron con la guerra contra Irak–, particularmente, a aquellas vinculadas con el impacto de las nuevas prioridades estratégicas de Estados Unidos. Aun cuando América Latina tiene un papel bastante marginal en la determinación de la seguridad mundial, los nuevos desarrollos de la agenda de seguridad global han influido de manera notable en ella. Naturalmente, este influjo está ligado a previos desarrollos políticos y de seguridad en la región.

Entre la irrelevancia y la especificidad

En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo. Es una región con una limitada tendencia a los conflictos interestatales, en la que durante las últimas décadas han prevalecido presupuestos militares relativamente bajos. En casi todos nuestros países la democratización ha conducido a reformas de las políticas nacionales de defensa, en las cuales el compromiso con los valores e instituciones democráticas se ha transformado en un denominador común. La redefinición del rol de los militares ha estado más motivada por la identificación de nuevas formas de amenazas que por las clásicas doctrinas dominadas por la idea de hipótesis de conflicto interestatales. En la mayoría de los casos, han sido incluidos en las agendas de seguridad nacional los desastres naturales y escenarios socialmente disruptivos producidos por la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la migración ilegal. De hecho, las políticas de defensa han ido absorbiendo más y más el concepto de seguridad humana.

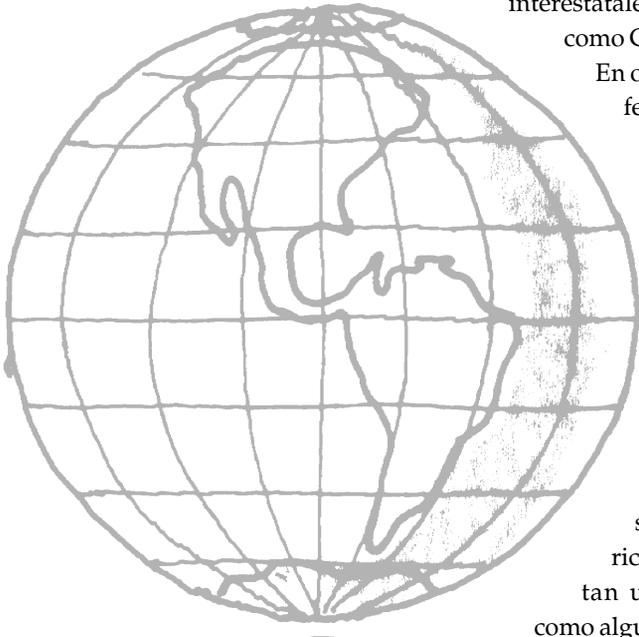
Aunque no se encuentra en el epicentro, América Latina no ha sido excluida de la nueva ola de transformaciones en la cultura y estructura de las fuerzas armadas. Los cambios organizacionales en las políticas militares que se produjeron en todo el mundo fueron incorporados en diferentes niveles por los países de la región. Se ha expandido la participación en misiones internacionales que implican despliegues militares para propósitos pacíficos y humanitarios –particularmente, operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU–, así como

también la interpenetración entre las esferas civiles y militares, especialmente dentro de las fuerzas armadas del Cono Sur. Asimismo, y paradójicamente, América Latina ha compartido tanto las ventajas derivadas de la tendencia general hacia la declinación de las guerras interestatales, como el peso impuesto por la mayor propensión hacia guerras dentro de los Estados. Así, mientras que la significativa desaparición de hipótesis de conflicto entre países contribuye a confirmar la primera tendencia, la guerra en Colombia se ha transformado en una llamativa ilustración de la segunda. No obstante, este renovado

escenario todavía coexiste con políticas militares interestatales previas, valoradas por Estados como Chile, Venezuela, Perú y Ecuador.

En otras palabras, las políticas de defensa de América del Sur han dado

lugar a una realidad bizarra en la que estructuras militares modernas coexisten con formas posmodernas de organización y doctrina¹. Tal dualidad ha contribuido a obstruir un proceso armonioso de regionalización en el tema de la seguridad.



Cuando se aborda el tema de la seguridad internacional en América del Sur algunos autores apuntan una «anomalía intrigante», tal

como alguna vez fuera definida por Kalevi Holsti (v. Moskos et al., pp. 14-32). Sin embargo,

esta condición particular no debería ser entendida exclusivamente como resultado de las tendencias que dan forma a la agenda de seguridad en la región. Es extremadamente relevante combinar estas mismas tendencias con la posición que América Latina, y en particular Sudamérica, ocupan en la política mundial. Comparada con otras, esta región se destaca por su irrelevancia estratégica en los asuntos globales. No carga con ninguna de las disputas étnicas de otras zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos religiosos de diversas áreas del Tercer Mundo. Además, el área ha renunciado a la producción de cualquier clase de armamento de destrucción masiva, habiendo creado un ré-

1. Para una revisión histórica, v. Holsti, pp. 145-175.

gimen regional de prohibición de armas nucleares². Considerada como una zona de «no guerra», Sudamérica ha sido marginal en los asuntos mundiales. Tal irrelevancia se ha tornado aún más visible después del 11-S y de los nuevos desarrollos en el diseño de la política estratégica de EEUU. En este contexto, lo que podría considerarse una ventaja y un caso ejemplar se ha convertido en una motivación para profundizar aún más la marginalidad de esta región. Es importante subrayar que en términos estratégicos, especificidad no necesariamente significa identidad. La principal dificultad enfrentada por Sudamérica para afirmar su identidad se relaciona con su propia condición geopolítica, su inserción como esfera de influencia de EEUU.

Seguridad y regionalización

La seguridad regional puede ser abordada desde ángulos diferentes, que en su conjunto contribuyen a clarificar las complejidades actualmente experimentadas por el proceso de regionalización de las Américas. En primer lugar, la fragmentación intrarregional y la heterogeneidad política permiten observar el precario sentido de unidad continental en lo referente a seguridad internacional y regional. Algún progreso se ha logrado de todos modos, particularmente como resultado del efecto derrame de la regionalización, que permite observar una vinculación positiva entre integración económica y cooperación en seguridad. Sin embargo ésta también puede ser vista con la óptica del realismo clásico, en el que las percepciones de conflictos interestatales contribuyen a mantener la dinámica del dilema de seguridad. Ésta ha sido una tendencia desigual en la región, particularmente con el fin de la Guerra Fría, subordinada a la relativa importancia de las amenazas no militares. En este contexto, cuando se analiza la seguridad regional una «nueva» y una «muy nueva» agenda han tomado forma. También desde un prisma realista, la seguridad regional no puede dissociarse de la política de poder, lo que involucra necesariamente la presencia hegemónica de EEUU. A continuación presento brevemente los diferentes ángulos mencionados.

Fragmentación e integración. Más que nunca, se hace difícil pensar en América Latina como una «comunidad de seguridad» o como un subsistema en el sistema internacional. Desde el fin de la Guerra Fría, diferentes factores han llevado a una fragmentación Norte-Sur de la región, especialmente luego de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Por lo tanto, la falta de amenazas comunes y de percepciones compartidas previas

2. El Tratado de Tlatelolco, que prevé la total prohibición de armas nucleares en América Latina, se firmó en 1967. Éste fue el primer acuerdo de congelamiento de pruebas nucleares en cubrir un área habitada del mundo.

que dominaron las políticas de seguridad internacional y regional durante la era bipolar, potenció el impacto centrífugo de los nuevos acuerdos comerciales entre EEUU, Canadá y México. Más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del Norte y del Sur de América Latina se profundizó luego del lanzamiento de la idea de un Comando Norte con la participación de los socios del Tlcan. Entre las consecuencias de esta fragmentación se destaca la pérdida del sentido de comunidad en el ámbito latinoamericano. Clara evidencia de ello se dio cuando dos países del área –México y Chile–, miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, en ocasión de la decisión estadounidense de atacar Irak, aunque coincidieron en sus posiciones no las transformaron en una plataforma de convergencia y cohesión regional.

Dentro de Sudamérica ha habido diferenciaciones entre dos agendas de seguridad subregionales que hoy en día tienden a expandir sus intereses comunes. En tanto América del Sur ha perseguido la profundización de los procesos de integración subregional, la expansión del comercio intrarregional en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur ha sido menos constante, debido a las turbulencias políticas y económicas en el área. No obstante ello, el Mercosur todavía sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos de derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad. La diferenciación entre los dos acuerdos subregionales ha estado subordinada tanto a factores geopolíticos como a razones políticas, en la medida en que la crónica inestabilidad, acompañada por la escalada de la violencia en la Región Andina, contrasta con la consolidación de la democracia dentro del Cono Sur. Aunque la explicación de esta dualidad puede remontarse a la historia de América Latina de principios del siglo xx, hoy se sustenta en las divergentes realidades políticas e institucionales observadas en una y otra subregión. Escenarios de Estados frágiles, anárquicos o fracasados como Colombia y Venezuela enfrentan desafíos políticos diferentes de aquellos que atraviesan Chile, Uruguay, Argentina y Brasil, que han logrado mantener el vigor de la continuidad democrática en esta subregión.

En cuestiones de seguridad y en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y de seguridad, se ha desarrollado una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera a las FFAA como responsables del combate contra el tráfico de drogas, en el Cono Sur los gobiernos insisten en que los militares deben ser preservados de este tipo de tareas, que principalmente son responsabilidad de las fuerzas policiales locales. Por otro lado, las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado sus compromisos con el resguardo de las institu-

ciones democráticas. A diferencia del Mercosur, los países andinos todavía muestran tendencias a estallidos fronterizos conflictivos que permanecen irresueltos y reducen la cooperación en seguridad. Adicionalmente a las fronteras (Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela y Ecuador-Perú), nuevas tensiones han ido creciendo debido a la presencia de las narcoguerrillas en la Región Andina. Una de las tareas más difíciles y apremiantes que enfrentan los responsables de la formulación de políticas en América Latina, es mejorar la coordinación política intrarregional en materia de seguridad.

En los hechos, la cooperación en materia de seguridad se ha expandido bajo la sombra del creciente comercio intrarregional entre países andinos, EEUU y México, y en el Cono Sur. Compartir valores políticos comunes y cargar con desafíos económicos similares contribuyó a reducir las disputas y rivalidades previas, que en el pasado estorbaron a las iniciativas de cooperación. Desde mediados de los años 80, se mantuvo la expectativa de que la cooperación en seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política, se transformaría en un proceso irreversible. Una importante lista de medidas para la construcción de confianza mutua ha sido implementada a fin de consolidar las bases para la paz y estabilidad interestatal (Hirst, pp. 159-187). Las relaciones cívico-militares posautoritarias en el Cono Sur también han favorecido la identificación de nuevos roles para los militares de esta subregión.

A lo largo de los años 90, Argentina, Brasil y Uruguay han aumentado su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y, en ocasiones, han llevado a cabo ejercicios de defensa combinados, con el propósito de consolidar una agenda cooperativa subregional. Los acuerdos de no proliferación de armas entre Argentina y Brasil, junto con el Tratado de Tlatelolco –que cubre toda América Latina–, han llevado a que la región sea considerada un arquetipo de zona libre de armas nucleares. La irrelevancia estratégica ha reducido la importancia de tales logros en la comunidad internacional. Aunque estos desarrollos estuvieron caracterizados por intensas presiones externas previas –especialmente de EEUU–, apenas recibieron reconocimiento foráneo. Por otro lado, la expansión de la regionalización no ha conducido a una única opción en lo referente a la cooperación en materia de seguridad en las Américas. En realidad, hay una clara diferenciación que alude a tres fórmulas alternativas en lo vinculado a la conexión entre integración económica y seguridad regional: la alternativa Mercosur, una vía sudamericana y, finalmente, una preferencia interamericana (hemisférica). Hasta el momento, las tres han tenido desarrollos desiguales dejando mucho que desear para que sean identificadas como esquemas consolidados de cooperación.

El nacionalismo continúa siendo una importante fuente de cohesión dentro de las FFAA

carrera armamentista en la región estimulaba la expansión de las industrias locales de material bélico y se beneficiaba de la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de balance de poder representaban el principal *leit motiv* de las políticas de seguridad, el conflicto y/o las disputas interestatales estuvieron motivados por reclamos tanto territoriales como de recursos naturales (v. Kacowicz, pp. 89-102; Mares/Bernstein, pp. 49-79).

Pese a que la democratización en los últimos 20 años ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de América Latina, permitiendo la desactivación de estas doctrinas, la cultura que subyace a las mismas no ha sido completamente eliminada. Comparado con los años 70 y 80, el gasto de defensa disminuyó dramáticamente hacia fines del siglo xx. Sin embargo, éste ha comenzado a aumentar de nuevo, aunque en una escala más modesta que antes. En un extremo, Argentina ha sido el país que más ha limitado el presupuesto de defensa; mientras que en el otro se sitúa Colombia, que ha más que doblado su personal militar en los últimos 15 años. También es importante mencionar el caso de Venezuela, que aunque no enfrenta una guerra civil como su vecino, ha incrementado su personal en más de 60%. Chile ha disminuido su gasto militar en términos absolutos, pero el porcentaje en el presupuesto nacional es todavía uno de los más altos en la región. Brasil, que ha aumentado el gasto de defensa, todavía lo tiene relativamente bajo si se lo compara con países como Venezuela, Perú, Chile y Ecuador.

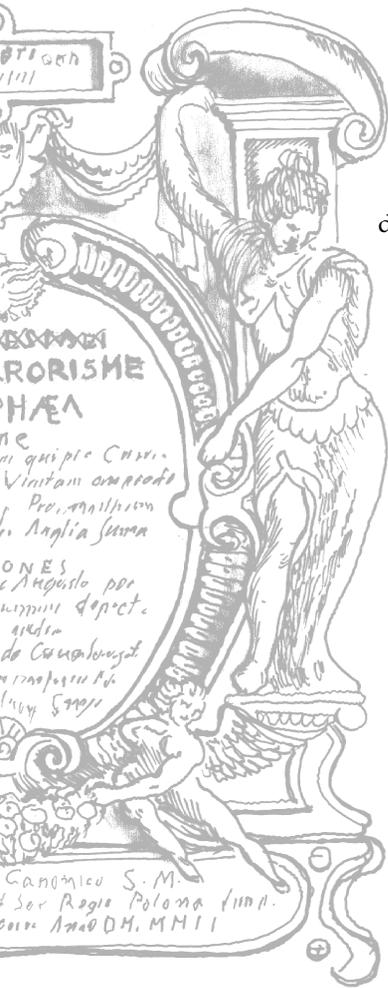
El nacionalismo continúa siendo una importante fuente de cohesión dentro de las FFAA en América Latina. Pese a que las tensiones creadas por disputas territoriales pendientes han desaparecido casi completamente, es posible observar percepciones basadas en rivalidades del pasado. Pueden señalarse casos dramáticos, como la falta de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia, el lento proceso de reconciliación entre Perú y Ecuador, las crecientes hostilidades entre Venezuela y Colombia, y también el rechazo de la comunidad *kelper* de las islas Malvinas a profundizar la construcción de medidas de confianza mutua con la Argentina para superar la huella dejada por la guerra de 1982. Los militares chilenos han sido los más renuentes a adoptar iniciativas cooperativas con anteriores contendientes. Solo muy recientemente han incrementado las iniciativas de construcción de confianza con Argentina, en tanto difícilmente ha habido alguna mejora con Perú y Bolivia. En un modo bastante paradójico, las continuas políticas de adquisiciones y producción militares han acom-

pañado la consolidación de la democracia chilena. Más aún, el resurgimiento del antediluviano dilema de seguridad es curiosamente respaldado por la reactivación de las ventas militares de EEUU. Ésta ha sido una vieja tendencia, ampliamente contenida desde los años 70, cuando esas ventas

comenzaron a vincularse con las políticas de derechos humanos. Durante la última década, la región ha accedido a materiales militares de EEUU en términos graduales y selectivos. En el Cono Sur, mientras la cooperación bilateral estadounidense se ha profundizado con Argentina y Chile, también Brasil ha sido puesto dentro del mapa de los equipos de defensa excedentes. Como resultado de ello, se esperaba que en 2002 se incorporaran a la marina brasileña seis barcos de guerra norteamericanos previamente enviados bajo el régimen de arriendo. De hecho, Brasil ha sido el país de la región que, aparte de Colombia, más ha expandido sus adquisiciones militares en años recientes.

Es importante reconocer que una comparación simplista de los datos militares en América del Sur podría resultar bastante engañosa. Un análisis de información convencional sobre la estructura de las FFAA debe tomar en consideración los diferentes conceptos de organización militar que actualmente subyacen en este sector. En tanto Chile valora el mantenimiento de una estructura militar moderna, Uruguay y Argentina han adherido a premisas posmodernas basadas en fuerzas armadas más reducidas, más profesionales y voluntarias, localizadas en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. En el caso de Argentina, estas orientaciones empiezan a sufrir alteraciones a partir del nuevo gobierno, que vinculó el proceso de cambio de los mandos de las FFAA con la reintroducción de políticas de defensa basada en conceptos territorialistas y en la revalorización de

una base industrial de producción para la defensa. Ya Brasil ha tratado de combinar ambos tipos de orientaciones en la redefinición de sus políticas. Desde 2001, viene ocurriendo una gran reforma dentro de sus fuerzas armadas con el objeto de mejorar la movilidad y flexibilidad de sus capacidades de defensa, con una combinación más eficiente de entrenamiento de efectivos militares, recursos tecnológicos y uso de equipo militar moderno. Simultáneamente, las



autoridades de las fuerzas armadas brasileñas son favorables a la conscripción obligatoria, como muchos de los países de la región; mientras algunos siguen una fórmula mixta, sólo Argentina, Uruguay, Surinam y Guyana han adoptado sistemas voluntarios.

Hegemonía perpetua. La preeminencia de EEUU en el hemisferio ha estado asociada a tres facetas permanentemente entrelazadas, vinculadas a la seguridad regional. La primera se refiere a las consecuencias de la asimetría de poder, la segunda se relaciona con la cuestión de la coordinación –o la falta de ella– de la comunidad latinoamericana *vis-à-vis* EEUU, y la relativa (ir)relevancia de esta área en la agenda de seguridad global estadounidense. Las capacidades militares asimétricas sustituyen «*de facto*» la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva, a pesar de la presencia de EEUU como poder hegemónico en el hemisferio³. En realidad, la asimetría de poder ha desempeñado un papel contradictorio: ha evitado que el *locus* interamericano se transforme en una genuina comunidad, o ha sido una fuente de relativa estabilidad. Por lo tanto, la presencia hegemónica estadounidense representa simultáneamente una amenaza y una fuente de paz y estabilidad. Una y otra vez, la intervención militar y política de EEUU ha sido percibida como un factor amenazante, no obstante, ha sido capaz de mantener una indisputada preeminencia política y económica a un costo relativamente bajo, a pesar del hecho de haber mostrado reticencia, inconsistencia y descuido hacia la región.

El desinterés estadounidense por intensificar una política aislada de seguridad hemisférica se expresa en su Estrategia de Seguridad Nacional, hecha pública en septiembre de 2002. Al señalar los pactos de seguridad regional, el texto que sienta las nuevas prioridades del pensamiento estratégico norteamericano no hace referencia alguna al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Mientras la comunidad hemisférica brilla por su ausencia en las nuevas prioridades estratégicas de EEUU, Washington dice tener expectativas de que los países de la región se adhieran al concepto de seguridad cooperativa⁴. En el mismo mes de septiembre, el gobierno norteamericano transmitía su interés de que pudiera subordinarse el conjunto de iniciativas regionales en temas de seguridad –citando como ejemplos los pasos que se están dando tanto en el Caribe como en Centroamérica– bajo ese paraguas conceptual acompañado de una estructura institucional acorde. Es muy probable que se escuchen nuevas voces

3. Puede encontrarse una revisión de la literatura que sustenta este argumento en Mares/Bernstein, p. 56.

4. Discurso de Roger Noriega como representante estadounidense ante la OEA, 20 de septiembre de 2002, Defense Institute of Security Assistance Management, otoño de 2002-invierno de 2003.

insistentes en esta misma dirección en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en el ámbito de la OEA –reunión sobre seguridad hemisférica prevista para octubre de 2003 en Ciudad de México. En esta ocasión se pondrán sobre la mesa una amplia gama de temas referidos a la agenda de seguridad intra y extra interamericana, alrededor de los cuales difícilmente se logrará un consenso entre los participantes⁵. Además de volver a la carga con el tema de la seguridad cooperativa, el temario del encuentro pone en evidencia una tendencia hacia la securitización de la agenda política. La preocupación fundamental frente a esta hipótesis es que las prerrogativas de los Estados nacionales como principales responsables por el diseño e implementación de las políticas de defensa en la región se pongan en juego. La fragmentación interamericana y la negligencia de EEUU, no obstante, no han evitado que los países de la región hicieran uso de las herramientas institucionales a su disposición para incluir el antiterrorismo en la agenda de seguridad hemisférica. Desde el fin de la Guerra Fría, más de 90 resoluciones relativas al control de armas, la no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas de confianza recíproca y acciones de control a actividades terroristas han sido adoptadas por consenso.

En noviembre de 1998, la Conferencia Hemisférica sobre Terrorismo aprobó el Compromiso de Mar del Plata, recomendando la creación de un Comité Interamericano sobre Terrorismo, que fue implementado un año más tarde, durante la 29ª Asamblea de la OEA, realizada en Guatemala. Las actividades de este Comité aumentaron desde el 11-S, a medida que los esfuerzos antiterroristas se transformaron en una inquietud esencial para la OEA, lo que incluye a diferentes departamentos de esta organización (Fitzgerald, pp. 2-10). Se estableció una vinculación especial entre el Comité contra el Terrorismo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en un intento de combinar la lucha contra el terrorismo con la protección de los derechos humanos fundamentales. En junio de 2002, la Asamblea General aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que compromete a la región con un extenso conjunto de medidas –por medio de obligaciones domésticas y de cooperación con otros Estados– para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo internacional. En con-

5. De acuerdo con la agenda previamente fijada, los temas a tratar serían: rol de la Comisión de Seguridad Hemisférica, identificación de las amenazas regionales y de los instrumentos adecuados para afrontarlos, mecanismos de prevención en seguridad, rol de la Unidad para la Promoción de la Democracia, reforma del TIAR, relación OEA/Junta Interamericana de Defensa, mecanismos de lucha contra el terrorismo, ratificación del Comité Interamericano contra el Terrorismo y del de la Cifra (Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados), regulación del tráfico ilícito de armas, superposición entre seguridad externa y seguridad interna, implementación de la Carta Interamericana y sus relaciones con el tema de seguridad, transparencia en la gestión pública de los temas de defensa y seguridad, y relación entre los mecanismos de seguridad hemisféricos de la ONU.

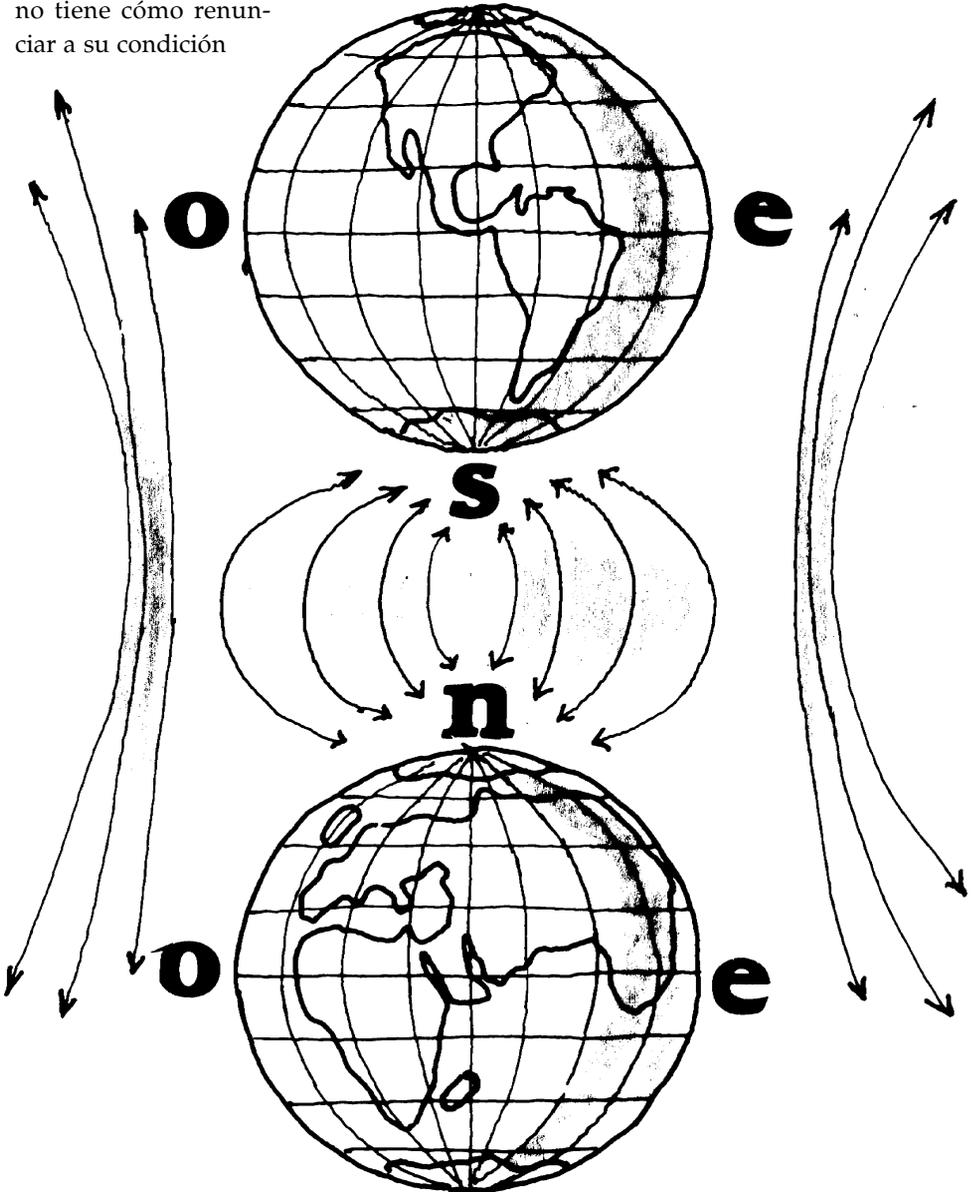
clusión, la irrelevancia de América Latina para la política de defensa de EEUU ha aumentado aún más en el contexto de la política estratégica adelantada por Washington en 2002. En tanto la seguridad se ha convertido en la principal preocupación estadounidense para todas las regiones, solo un muy selecto grupo de cinco países han sido señalados como socios en las prioridades de esa nación. Un enfoque regional ha sido reemplazado por la identificación de un limitado grupo de relaciones hemisféricas relevantes que incluyen a México, Chile, Brasil, Colombia y Canadá. De éstos sólo Colombia es simultáneamente identificada como fuente de apoyo e inseguridad. En efecto, se ha tornado más difícil poner al hemisferio como un todo dentro del nuevo diseño estratégico de EEUU, una vez que la doctrina de seguridad de Washington se mueve más allá de la disuasión y la contención. La decisión de emprender acciones militares preventivas unilaterales ha profundizado aún más la brecha entre EEUU y su inmediata esfera de influencia, lo que ha puesto en tela de juicio las condiciones de pleno ejercicio de su poder imperial⁶.

No cabe duda de que EEUU se mostró públicamente molesto en las vísperas de la guerra contra Irak cuando apenas siete países –Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– adhirieron a la coalición «*of the willing*». Además de las negativas de México y Chile, en su condición de miembros temporarios del Consejo de Seguridad de la ONU, a votar una resolución de apoyo a una opción bélica contra Irak, la gran mayoría de los gobiernos de la región mantuvieron posturas críticas similares. Por detrás de esa posición se destacaban tres motivaciones: la antiintervencionista siempre presente en las políticas exteriores de la región; la defensa de la autoridad de las instituciones internacionales como instrumento de legitimación y fuente de legalidad –conviene recordar que de las 27 firmas que promulgaron la Carta del Atlántico en 1943 para la creación del Sistema de las Naciones Unidas, 23 fueron latinoamericanas–; y la postura crítica de la opinión pública de estos países al uso de la fuerza contra Irak. Paradójicamente fue menos costoso para las sólidas democracias europeas –destacándose los casos de Gran Bretaña, Italia y España– desestimar este reproche de lo que fue para las frágiles democracias de la región. En este caso, además de una posición basada en cálculos políticos respecto a los riesgos de la desaprobación de la opinión pública local, hubo una coincidencia acerca de los costos humanitarios de la guerra, movida por sentimientos de solidaridad Sur-Sur. Un quinto y último punto a

6. Joseph Nye señala la «insubordinación» de México y Chile cuando decidieron no apoyar en el Consejo de Seguridad de la ONU una resolución promovida por EEUU a favor de la guerra contra Irak, como un indicador que cuestiona el estatus imperial estadounidense («II-Suited for Empire» en *The Washington Post*, 25/5/03).

ser mencionado se refiere a la ausencia de sintonía ideológica de la mayoría de los gobiernos del área con las consignas ideológico-belicistas dominantes en Washington.

En caso de que EEUU siga avanzando en la securitización de sus relaciones con la región, se tornarán más remotas las posibilidades de construir una base regional sólida y amplia para su proyecto de liderazgo mundial. Un círculo vicioso se va generando; si bien el área no tiene cómo renunciar a su condición



de área de influencia, las zonas de convergencia entre ambos lados se ven reducidas y cada vez son más superficiales. Esta dinámica tenderá a repetirse en la medida en que las demandas latinoamericanas a favor de políticas positivas se limiten, de acuerdo con las lecturas de la Casa Blanca, a ser meros temas de seguridad⁷. La posición hacia Cuba se ha transformado en un tema ilustrativo de este tipo de desencuentros. Como ha podido verse durante la última asamblea de la OEA (realizada en junio de 2003), donde los países miembros, muchos de los cuales han expresado –en un plano individual– su disconformidad con los métodos autoritarios utilizados en La Habana, resistieron el intento de Washington de sacar partido de los foros interamericanos para condenar el régimen cubano. Frente a la falta de sintonía, la postura de EEUU parece emitir señales cosméticas de simpatía –como ocurrió con la presencia del secretario de Estado, Colin Powell, en la Asamblea de la OEA de 2003– que al final profundizan aún más el nivel de insatisfacción de los gobiernos de la región. Una de las manifestaciones recientes en esta dirección ha sido la decisión de los países integrantes de la OEA de votar por primera vez a favor de excluir a EEUU de un asiento en la CIDH⁸.

Las «nueva» y «super-nueva» agendas. Durante el último tramo de la Guerra Fría, una nueva agenda comenzó a construirse en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se conectó con la emergencia de un conjunto de temas descriptos como amenazas no militares a escala global (v. Buzan, pp. 431-451). Como la elaboración de un concepto más amplio y diverso de seguridad se transformó en una parte crucial del pensamiento estratégico de EEUU de la Posguerra Fría, las relaciones de seguridad EEUU-América Latina se ajustaron rápidamente a esta nueva agenda de seguridad global. Los tres temas más importantes en esta agenda pasaron a ser: el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. Mientras la migración y la degradación ambiental pueden ahora ser percibidos como problemas de seguridad humana, el narcotráfico ha experimentado un desarrollo diverso. Su expansión se ha ido entrelazando con otro tipo de amenazas, tales como el crimen organizado y el terrorismo, lo que ha llevado a rotularlo acá como tema de una «super-nueva» agenda. La securitización de estas cuestiones no ha sido un proceso homogéneo; al mismo tiempo, los países tendieron a desarrollar respuestas unilaterales en lugar de coordinar posiciones comunes e iniciativas de cooperación que fue-

7. El artículo de Jorge Castañeda, «The Forgotten Relationship», es ilustrativo del tipo de insatisfacción generada por la actual política hacia Latinoamérica de la administración Bush (en *Foreign Affairs*, 5-6/2003).

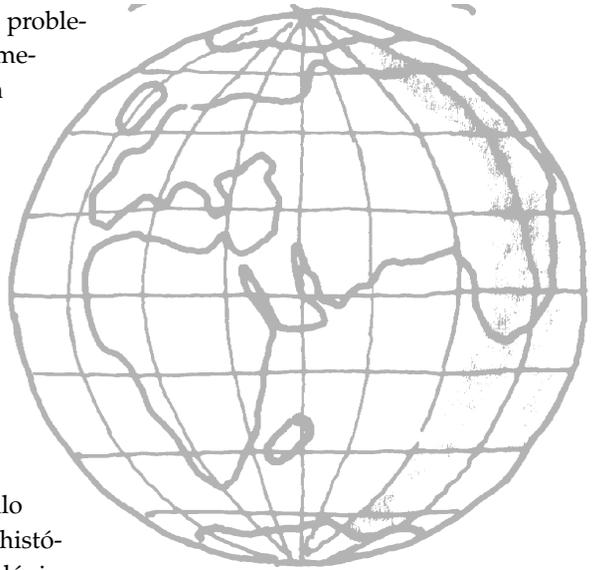
8. Esta decisión fue tomada durante la asamblea anual de la OEA realizada en Santiago en junio de 2003.

ran más allá de proposiciones genéricas y retóricas. Además, tuvo lugar una «especialización» subregional –si no nacional–, de acuerdo con las agendas particulares de la región: los países que compartían el área del Amazonas –especialmente Brasil–, más preocupados por problemas ambientales; aquéllos mayormente responsables de los movimientos migratorios hacia EEUU –como los de América Central y México–; y aquéllos básicamente involucrados en la producción y tráfico de narcóticos en la zona andina.

En años recientes, los tópicos incluidos en primer lugar en la «nueva agenda», han sufrido cambios conceptuales ligados a novedosos enfoques políticos sobre la seguridad internacional. Muchos de estos

tópicos pasaron a ser vistos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dramática dimensión humanitaria, usualmente vinculada con escenarios conflictivos tanto interestatales como intraestatales. El concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales. Está articulado con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano, producidas por factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales. Aunque el concepto de seguridad humana

se ha dado a conocer desde el *Informe sobre Desarrollo Humano* de la ONU de 1993, ha ganado terreno como efecto de los movimientos antiglobalización mundiales que se expandieron a partir de 1995 (PNUD).



En lo académico, el uso de las ciencias sociales y, particularmente de la antropología, ha conducido a nuevas derivaciones en los estudios de seguridad, para abordar las causas de la violencia. De hecho, este tipo de enfoque representa una consecuencia lateral del surgimiento de una agenda de seguridad humana. Áreas tales como los estudios religiosos, de género, étnicos, demográficos y culturales pasaron a ser percibidos como herramientas útiles para consignar problemas de conflicto y violencia. Si bien América Latina no es una excepción

en este proceso, comparada con otras áreas del Tercer Mundo no ha resultado ser la región más atractiva para el desarrollo de este tipo de estudios, aunque los peligros de extinción de comunidades indígenas en las regiones amazónica, andina y centroamericana, las prácticas de violación de los derechos humanos

***La más reciente
 evolución
 en el campo
 de seguridad
 internacional
 ha borroneado
 las fronteras
 entre defensa
 y seguridad***

y la expansión de la violencia urbana en muchas grandes ciudades, han sido indicados como problemas de seguridad humana.

Temas como narcotráfico, crimen organizado y terrorismo forman parte de la más nueva agenda de seguridad regional. Las complejidades de las redes transaccionales de estas tres fuentes de inseguridad han asumido proporciones sin precedentes en los años recientes. Más aún, las implicancias de sus acciones ganaron nuevo significado luego del ataque contra EEUU el 11-S. Aunque la incorporación de América Latina en la acción militar de la «guerra contra el terrorismo» ha sido marginal, las mareas cambiantes desde el 11-S han tenido un efecto inevitable sobre la seguridad regional (Gutiérrez Sanín et al., pp. 177-193). Nuevas y renovadas aprehensiones han surgido con relación a las repercusiones políticas, económicas y de seguridad de las rápidas transformaciones en la seguridad internacional. Desde el 11-S, la Triple Frontera se ha transformado en la zona más vigilada del Cono Sur. El FBI requiere constantemente información referida a la presencia de miembros de Hezbollah y Hamas en el área, y las policías locales de los tres países han intensificado su presencia en la región. No obstante, de acuerdo con las expectativas de EEUU podría hacerse más por parte de los gobiernos de Brasil y Argentina. Al mismo tiempo, la creciente colaboración dentro del Mercosur no ha impedido la expansión del tráfico ilícito de armas a través de las fronteras, conectado con la actividad del crimen organizado. De hecho, la presencia de actividades criminales organizadas en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina se ha incrementado notoriamente en años recientes, vinculada con la expansión del narcotráfico y el amplio deterioro de las instituciones de seguridad pública.

Conclusiones

La irrelevancia internacional de América Latina no ha evitado que la regionalización de su agenda de seguridad desarrollara nuevas complejidades en las últimas décadas. Desde los distintos ángulos que se le mira, puede señalarse un cuadro multifacético en el que aparecerán fragmentación, cooperación, inclinaciones pacíficas, rivalidades persistentes, nuevas y novísimas amenazas.

Los ataques terroristas contra EEUU han tenido un doble efecto para la región: por un lado han detonado una miríada de nuevos riesgos para los países latinoamericanos, por el otro generaron una nueva etapa de frustraciones en sus relaciones con el gobierno norteamericano. Al mismo tiempo, hubo respuestas unilaterales que determinaron escenarios que podrían conducir a una mayor fragmentación política. Decisiones solitarias referidas a involucramiento militar, negociaciones bilaterales con Washington o representación regional en arenas multilaterales tendrán, inevitablemente, efectos disruptivos sobre la formación de intereses de seguridad comunes dentro de la comunidad latinoamericana. Las dificultades encontradas en 2002 por el Grupo de Río para presentar ante la ONU una propuesta de combate al terrorismo, evidenciaron los obstáculos para alcanzar una voz regional en materia de seguridad en la arena internacional. Por lo tanto, la falta de unidad intrarregional sólo ahondará la posición periférica en la cual hoy se encuentra en la política mundial el área. A la vez, en el caso de América del Sur, y particularmente del Cono Sur, la falta de amenazas críticas a la seguridad deberá ser entendida como un activo para fortalecer la noción de que las regiones en desarrollo del mundo no son, por definición, una fuente de amenazas para la seguridad global. Por lo tanto, la pregunta a formular es si el estatus periférico en estos asuntos debe ser interpretado necesariamente como una desventaja. Una segunda pregunta es si tal «buen comportamiento» en desarrollos de seguridad tradicionales podría convertirse en una fuente de legitimidad para encabezar la búsqueda de soluciones globales en áreas de seguridad humana.

La más reciente evolución en el campo de seguridad internacional ha borroneado las fronteras entre defensa y seguridad. Este proceso ha abierto la caja de Pandora en las relaciones cívico-militares en torno de temas muy sensibles como la inteligencia y las actividades policiales en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En democracias frágiles, los mecanismos eficientes para evitar los abusos y clarificar las borrosas fronteras entre políticas represivas legítimas e ilegítimas serán cruciales. La protección de los derechos huma-





nos se verá inevitablemente afectada por tales tendencias y la securitización de las instituciones democráticas—como han sido los recientes desarrollos en Colombia— aparte de representar un proceso contaminado de contradicciones podrían conducir a una mayor fragilidad republicana. Otro punto relevante es que las diversas dimensiones mencionadas no deben ser percibidas como aspectos encapsulados de la seguridad regional. Es posible distinguir entre ellas tanto complementariedades como tensiones. En el primer sentido, se puede apuntar la vinculación entre el tema de la fragmentación y el de la integración subregional. Cuando, por ejemplo, se toma el espacio del Mercosur se comprueba al mismo tiempo una tendencia hacia una diferenciación dentro de Sudamérica y se observa una correlación positiva entre integración económica y cooperación en seguridad.

Hay visibles tensiones entre los enfoques que se basan en las nuevas y novísimas agendas y aquél que subraya el rol del poder hegemónico. El hecho de que nuestros países consideren el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y las operaciones de lavado de dinero como amenazas a su seguridad no significa necesariamente que lo perciban como parte de un mismo paquete de acechanzas relacionado con el terrorismo, como es advertido por la política estratégica de EEUU desde el 11-S. Cada vez es más clara la resistencia de la región a la securitización de la agenda hemisférica como viene proponiéndolo Washington desde hace casi dos años. La mayoría de los países del área ha mostrado su interés en preservar como dimensiones independientes y específicas los espacios de la política y de las relaciones económico-comerciales. Al mismo tiempo, si bien es cierto que América Latina ocupa un lugar marginal en temas estratégicos mundiales, la evidencia de su distanciamiento frente a EEUU podría terminar transformándose para éste en una señal de debilidad⁹. En este senti-

9. J. Nye: ob. cit.

do, Washington debería estar atento al riesgo de que una sobredosis de negligencia, derivada de una aparentemente ilimitada capacidad de fijar la agenda, genere una fractura en el ámbito hemisférico que contribuya a cuestionar su capacidad de liderazgo internacional. Las guerras civiles y la violencia interestatal involucran hoy a una compleja mezcla de redes internacionales de mercenarios y exiliados, refugiados y gente desplazada, flujos de armas y recursos ilícitos, crimen y corporaciones organizadas. Este es el escenario que predomina en muchas grandes ciudades de la región. Dentro de este proceso, el Estado se ha tornado frecuentemente incapaz de satisfacer las expectativas ciudadanas en lo referente a sus funciones tradicionales. Tal ha sido el caso de Paraguay, Venezuela, Colombia y algunas ciudades en Brasil. En numerosos casos, el Estado ya no monopoliza el uso de la violencia y, en ciertas ocasiones, se transforma en el mayor transgresor, representando una fuente de inseguridad para la sociedad.

En diferentes partes del mundo, el miedo y la incertidumbre han estado ligados a la expansión de amenazas y de violencia que asumen distintas formas de agresión. Mientras que éste es un rasgo común en las actuales condiciones de (in)seguridad global, puede observarse un paisaje heterogéneo en las Américas, en lo referente a la presencia de viejas y nuevas amenazas, así como también a su peligrosidad. El principal objeto de estas reflexiones ha sido iluminar las complejidades y el carácter multidimensional de esta realidad.

Referencias

- Buzan, B.: «New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century» en *International Affairs* N° 67, 1991.
- Fitzgerald, Amber: «Post-September 11th Anti-Terrorists Efforts by the Organization of American States», Center for Hemispheric Defense Studies, 2002.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Eric Hershberg y Mónica Hirst: «Change and Continuity in Hemispheric Affairs» en Eric Hershberg y Kevin Moore (eds.): *Critical Views of September 11th*, The New York Press, Nueva York, 2002.
- Hirst, Mónica: «Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone» en Jorge Domínguez (ed.): *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Holsti, Kalevi: *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Kacowicz, Arie: *Zones of Peace in the Third World*, State University of New York Press, Albany (NY), 1998.
- Mares, David R. y Steven Bernstein: «The Use of Force in Latin American Interstate Relations» en Jorge I. Domínguez (ed.): *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Moskos, Charles, John Allen Williams y David Segal: *The Postmodern Military*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

El orden sudamericano después de Irak

El artículo analiza el proceso político-estratégico que rodea a la intervención estadounidense en Irak, y sus posibles efectos en la región sudamericana. Las principales zonas conflictivas se ubican en el radio amplio de protección norteamericana, y conjugan varios de los desafíos regionales en cuanto a la inserción del continente en el nivel global: la región amazónica y el papel internacional de Brasil, la situación en la mayor cuenca petrolera regional, con el conflicto colombiano y el rol del Gobierno y la guerrilla, y la tensa situación venezolana. La invasión a Irak es solo uno de los modelos de intervención practicados en los últimos tiempos. América del Sur debería tratar de hacer valer frente a la comunidad internacional su importancia relativa, y desterrar la idea de que carece de importancia estratégica.

Juan Gabriel Tokatlian

El dato más elocuente del proyecto de reordenamiento mundial emprendido por Washington después del 11 de septiembre de 2001 es que Estados Unidos se ha convertido en una potencia asiática. La primera guerra a Afganistán

Juan Gabriel Tokatlian: director de los Programas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Palabras clave: relaciones internacionales, terrorismo, Guerra de Irak, Estados Unidos, América del Sur.

en Asia Central y la segunda a Irak en Medio Oriente le ha brindado a EEUU una proyección geopolítica inédita en un área del mundo donde ejerció influencia pero jamás tanto control a partir de este momento. El establecimiento de neo-protectorados en Kabul y Bagdad; la consolidación de bases militares en Uzbekistán, Turkmenistán, Kirgistán, Tajikistán, Omán, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Djibouti, y el dominio de las fuentes energéticas en la zona, pueden transformar a EEUU en el primer poder geográficamente integral. De hecho, a principios del siglo xx EEUU devino una potencia hemisférica; después de la Segunda Guerra Mundial se convirtió en potencia atlántica; con la Guerra Fría se proyectó como potencia del Pacífico; con la Posguerra Fría su incidencia en África creció, y ahora, con su expansión en Asia, Washington está *ad portas* de alcanzar el sueño imperial. Proponemos un breve recuento de este paso analizando los procesos principales.

1. Después de los atroces atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, ingresamos en una nueva estructura internacional. La Guerra Fría pareció parte de la prehistoria y la Posguerra Fría apenas un hiato escasamente admirable. El gran desafío resultaba la construcción de un orden que superara las mayores deficiencias de esos dos periodos. El interrogante básico giraba (y de hecho aún gira) en torno de cómo establecer un orden que combine y armonice las lógicas de la política, del derecho y de la moral. La lógica política, sustentada en la eficacia del poder, y la lógica del derecho, basada en la validez de las normas, deben apoyarse en una sólida ética capaz de brindarles legitimidad. Prácticas, reglas y valores se entrelazan y refuerzan: legitimidad, legalidad y eficacia no pueden estar desligadas. Durante la Guerra Fría primó el código pragmático de la *realpolitik* que llevó a consecuencias indeseables. Por ejemplo, para responder al control de la Unión Soviética en Afganistán, el gobierno de EEUU amparó, financió y justificó a los talibanes y a Osama Bin Laden. En la Posguerra Fría sucedió algo semejante: la incipiente legitimación jurídica –la *idealtolitik*– de las intervenciones humanitarias a favor de la protección de los derechos humanos en el marco de las instituciones multilaterales como la ONU, se quebró con la acción solitaria y desproporcionada de la OTAN en Kosovo. La era que se inició el 11-S, para ser sustentable, no podría asentarse únicamente en una de estas lógicas, ni siquiera podría hacerlo con sólo dos de ellas. Resulta imperativo concretar un orden eficaz y legal, pero sobretodo justo. En ese sentido, el resultado de la lucha colectiva contra el terrorismo no puede revertir el proceso de democratización mundial, resquebrajar el imperio de la ley ni estigmatizar a ningún conglomerado humano. El nuevo orden internacional necesita más democracia, más legalidad y más pluralismo. El reordenamiento mundial impulsado por Washington dista mucho de lo anterior.

2. Después del 11-S y de la guerra de Afganistán, George W. Bush informó al mundo, a través de pronunciamientos personales y documentos oficiales, sobre el inicio de una «nueva guerra», cuyas características principales serían su naturaleza no convencional, su extensión prolongada, casi ilimitada, su alcance planetario y su propósito aniquilador. En ese sentido dos aspectos deben ser subrayados: primero, desaparece la perspectiva de un próximo «día después de la guerra» en el que los vencedores proclaman la victoria y se disponen a estructurar un nuevo orden. Por ser Washington, y no el Consejo de Seguridad de la ONU, quien comunicó el comienzo de la guerra contra el terrorismo, EEUU se reserva la potestad de avisar al mundo cuándo el objetivo de la confrontación bélica se habrá alcanzado. Segundo, se borra la distinción entre guerra y paz. Si la confrontación contra el terrorismo es ilimitada en el tiempo y la geografía, la paz se diluye en la constante de la guerra. Entraríamos entonces en un periodo de «paz caliente» que tiene poco de paz perpetua y mucho de guerra

*Esta aspiración
 implica que
 el más poderoso
 se torne tan perverso
 como el más débil*

perpetua. La Guerra Fría entre dos superpotencias, EEUU y la URSS, tuvo reglas de juego precisas y baja probabilidad de convertirse en un conflicto directo y masivo. La paz caliente entre múltiples Estados, grupos transnacionales ilegales y fuerzas contestatarias que recurren a la violencia indiscriminada, carece de reglas de juego y tiene alta probabilidad de producir un

número ilimitado de víctimas. La invocación a la guerra contra el terrorismo internacional requiere preguntarse cómo enfrentar una contienda no tradicional. El fenómeno terrorista expresa la existencia de un conflicto asimétrico en el que, paradójicamente, las mayores ventajas las tiene el actor menos poderoso; éste escoge el instrumento, el lugar, el momento y el objetivo de su acción de fuerza. Estados Unidos, como muchos otros países, venían coexistiendo con esta condición asimétrica. De hecho, la estrategia contra el terrorismo internacional que practicó Washington durante tres lustros se insertaba en la compleja dinámica de la asimetría. El arquitecto de esa estrategia fue el padre del actual presidente de EEUU, George Bush, quien en su calidad de vicepresidente del gobierno de Ronald Reagan, dirigió, en 1985, la Task Force on Combating Terrorism. Las conclusiones de su informe guiaron las políticas públicas de EEUU desde 1986 hasta septiembre de 2001. Sus cuatro principios fundamentales eran: el terrorismo constituía una «amenaza potencial a la seguridad nacional» estadounidense; los Estados que diesen refugio al terrorismo deberían sufrir las «consecuencias» de esa decisión; Washington no haría «ninguna concesión» al terrorismo; y el gobierno de EEUU lo combatiría «sin sacrificar las libertades básicas ni poner en peligro principios democráticos». Después de los atentados

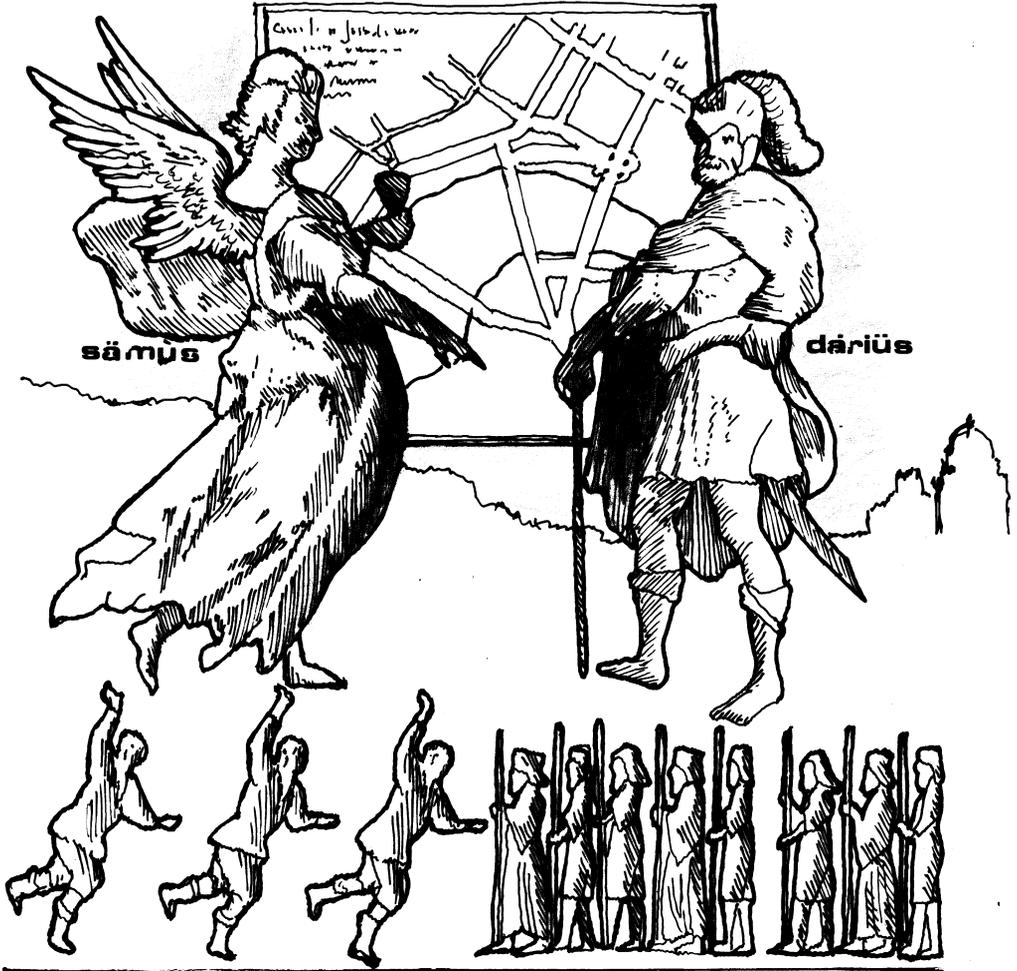
del 11-S el modo de hacer frente al conflicto asimétrico está en el centro de la polémica mundial. Hoy sobresalen dos alternativas.

Un modelo, que parece privilegiar la actual administración estadounidense, es aquel que pretende alcanzar una simetría con el oponente. El propósito elemental es hacer impracticable el terrorismo internacional, ahora redefinido como una amenaza letal a la seguridad nacional. Esta aspiración implica que el más poderoso se torne tan péfido como el más débil. No solo se trata de mejorar la capacidad de hacer buena inteligencia, incrementar la cooperación mundial en la lucha antiterrorista, aplicar más sanciones contra los Estados que amparan el terrorismo internacional y producir el ostracismo de quienes estimulan a los grupos terroristas. Se trata, además, de reducir las libertades públicas en aras de una eventual mayor seguridad, de legitimar los asesinatos clandestinos y el aniquilamiento anticipado de sospechosos de terrorismo, de desconocer normas de derecho internacional en materia de derechos humanos y de privatizar el combate contra grupos terroristas. La consecuencia previsible sería un recorte de la democracia dentro y fuera de EEUU.

Un segundo modelo que se ha contemplado entre especialistas europeos, por ejemplo, apuntaría a superar la asimetría en un plazo más amplio, no inmediato, y por medios no exclusivamente represivos. En este caso se trataría de hacer improbable, innecesario e ilegítimo al terrorismo. Para ello se requiere disuasión, desarrollo y diálogo. La disuasión militar y policial corresponde obviamente al ámbito del Estado e implica más prevención, más inteligencia y más sofisticación. El efecto de la disuasión es hacer improbable el comportamiento terrorista. El desarrollo político, social y económico involucra al Estado y también al sector privado: si se desea hacer innecesario al terrorismo hay que mejorar las condiciones concretas de vida de millones de personas, tanto en el mundo árabe como en la periferia, así como alcanzar una respuesta justa a la causa específica de los palestinos. Finalmente, el diálogo compete al terreno de lo no estatal; de las ONGs, los partidos, las iglesias, los jóvenes, entre muchos otros. Es urgente una mayor cercanía y comunicación entre culturas, religiones y civilizaciones para hacer ilegítimo el recurso al terrorismo. La consecuencia potencial de esta alternativa podría ser su reducción gradual y efectiva en el marco de un moderado proceso democratizador de mayor alcance global.

3. Después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional en general, y EEUU en particular, construyeron paciente y eficazmente un conjunto de regímenes globales, organizaciones multilaterales y compromisos mundiales que evitaron el estallido de una guerra devastadora y preservaron una paz

elemental entre las naciones. Al terminar la Guerra Fría, el mundo ingresó en una fase de expectativa a la espera de que los dividendos de la paz permitieran destinar más recursos y energías al desarrollo económico, avanzar en el sendero de la democracia y el pluralismo, y fortalecer el derecho y la institucionalidad internacionales. Sin embargo, aún antes del 11 de septiembre de 2001 resultaba evidente que la desigualdad se imponía en el ámbito mundial, que los fundamentalismos de distinto signo emergían con agresividad y que la arquitectura de reglas, procesos y acuerdos globales se erosionaba. Las señales más preocupantes en este sentido surgieron de Washington. En efecto, la administración del presidente George W. Bush buscó socavar los instrumentos multinacionales a través del rechazo del Protocolo de Kyoto en materia de medio ambiente y del Tribunal Penal Internacional en materia de derechos humanos. No satisfecho con lo anterior, el gobierno republicano pareció encaminarse a eludir los principios y las prescripciones establecidas en pactos escritos y en prácticas acordadas. Por ejemplo, en materia de no proliferación, EEUU abandonó el Tratado ABM antimisiles, firmado en 1972 con la URSS, que prohíbe las armas defensivas. En diciembre de 2001, la administración presentó su «revisión de la postura nuclear», que contempla expresamente el uso de armas nucleares contra Rusia, China, Irak, Irán, Corea del Norte, Libia y Siria. Y, en septiembre de 2002, el gobierno hizo pública su Estrategia de Seguridad Nacional (ESG) que reemplaza la política de disuasión por la de guerra preventiva. Todo lo anterior desnaturaliza el significado de la no proliferación y puede estimular el crecimiento del número de proliferantes. Pero lo más inaudito es que a partir de principios de 2003, Washington no solo socavó y eludió los compromisos internacionales alcanzados con esfuerzo y consenso, sino que se dedicó a destruir instrumentos y entidades multilaterales. Estados Unidos alentó la ruptura de una política exterior común en el seno de la Unión Europea entre el eje Londres-Madrid más los países de Europa oriental frente a París-Berlín y buena parte de Europa occidental. Después, forzó una crisis inédita en la OTAN mediante el voto sobre la asistencia de la organización a Turquía en el evento de una guerra contra Irak, que terminó con el rechazo inicial de Francia, Alemania y Bélgica. Más tarde la institución a demoler fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al propiciar su quiebre interno en torno de la legitimidad y legalidad del uso de la fuerza contra Bagdad y en cuanto al cambio de régimen en Irak. Décadas de empeño y escrupulosidad para la construcción de una institucionalidad mundial, la gestación de normas válidas en el plano global y la concreción de procesos colectivos de consulta y acción se han puesto en entredicho debido al comportamiento agresivo de EEUU. Antes de haber disparado el primer misil contra Bagdad, Washington destruyó la posibilidad de que el orden pos-Irak pudiese ser legítimo, legal y moralmente sustentable.



¿Potencia o prepotencia?

El sueño imperial hará que el gobierno de George W. Bush persista en asegurar una estrategia de primacía mundial. Hoy es evidente que un Washington cada vez más recalcitrante, por su rigidez, y más reaccionario, en su ideología, no aspira a construir un liderazgo generoso sino a establecer una preponderancia implacable. La eventual consolidación de la preeminencia absoluta de EEUU en materia militar provocará más inestabilidad e inseguridad. Por una parte, se pueden crear incentivos para acciones terroristas más letales dentro de las fronteras estadounidenses para desafiar la aspiración de mantener impenetrable su

La política de primacía encierra una perspectiva agresiva de política exterior

geografía. Por otra parte, y dado que en el futuro EEUU podría hacer que su espacio resultase invulnerable mediante la construcción de armas defensivas (p. ej., el escudo antimisiles), potencias nucleares que no aceptan el *statu quo* podrían incrementar la proliferación de armas de destrucción masiva y tentarse con su uso antes de que se materialice aquella buscada invulnerabilidad.

Lo esencial es comprender que la política de primacía encierra en sí misma, más allá de la existencia en Washington de un gobierno republicano o demócrata, una perspectiva agresiva de política exterior porque resulta indispensable –bajo aquella lógica de supremacía total– estar inclinado a usar la fuerza de manera recurrente, permanente y vehemente. Adicionalmente, la estrategia de primacía implica presupuestos de defensa gigantescos por décadas, lo cual puede conducir a un desequilibrio inesperado en términos de las relaciones cívico-militares en EEUU.

Además, dicha estrategia ha enfatizado (y continuará haciendo hincapié en) la constitución de distintas coaliciones *ad hoc* en reemplazo de las alianzas de antaño para enfrentar a los viejos y nuevos enemigos de Washington, y ésta también estará orientada a propiciar el *regime change*; esto es, producir el cambio del régimen político interno de una nación por medio de la coerción diplomática y militar. En esa dirección, es muy probable que EEUU prosiga, al menos durante el mandato republicano, arrogándose el derecho a recurrir a su poderío bélico cuando así lo considere imprescindible, sin tener en cuenta las condiciones de legitimidad, legalidad y moralidad que exige el uso del instrumento militar en las relaciones internacionales. Paradójicamente, la Casa Blanca cree que puede ganar más aliados en el mundo en el combate contra el terror mediante la utilización de la amenaza recurrente a los buenos amigos y a través del uso del castigo inclemente a los oponentes débiles.

El inseguro rompecabezas americano

Dado que Washington seguirá empeñado en la guerra preventiva contra los terroristas y contra los tiranos –los dos adversarios esenciales según su ESG– es muy factible que concentre su atención en la lucha contra el terrorismo en el ámbito latinoamericano y refuerce su presión sobre algunos gobiernos en el área. En ese contexto, el hemisferio tenderá a ser concebido en sus partes más que como un todo. En efecto, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Washington identificó tres zonas de diferente significación y alarma para sus

intereses vitales. La amplia Cuenca del Caribe, que cubre el Caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, es hoy definitivamente parte del perímetro externo de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión de su seguridad interna. Los niveles de autonomía de esta subregión tenderán a reducirse y las tensiones entre EEUU y Cuba podrán incrementarse. La búsqueda de invulnerabilidad absoluta en ese perímetro, la persistente derechización del gobierno republicano y la considerable influencia del neoconservadurismo sureño (en especial, de Texas y Florida), colocarán a Fidel Castro como el principal referente de perturbación en América del Norte, fenómeno turbulento cuya resolución, según los halcones más empedernidos, pasa por el cambio de régimen en la isla.

En Colombia y en la frontera colombo-venezolana, Washington localizó una zona de alto riesgo terrorista, y en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil, ubicó una zona de riesgo potencial en términos de terrorismo. El reto para América del Sur es conservar un mínimo de autonomía para hacer frente a estos dos focos de inquietud, que aún son bastante controlables y que además son menos letales que otros fenómenos terroristas dispersos en Medio Oriente, Asia y África. Desde el punto de vista de la agenda interamericana los temas de seguridad alcanzarán, como en la época de la Guerra Fría, un lugar preponderante. Aun los asuntos económicos estarán condicionados por consideraciones militares. Por eso el proyecto ALCA podría pasar a ser concebido también como un ALTI –un Área Liberada de Terrorismo Internacional. Además, así como EEUU, después de la Revolución cubana, impulsó en el hemisferio la doctrina de la seguridad nacional para combatir al «enemigo interno» (el comunismo local como parte de la Internacional comunista), después de los atentados del 11-S (y de las guerras de Afganistán e Irak), Washington estimula una suerte de doctrina de inseguridad nacional en el área para combatir a las «nuevas amenazas» (p. ej., las expresiones antisistémicas internas y aquellas que pudiesen recurrir a la violencia, lo cual haría parte del avance del terrorismo internacional).

Ahora bien, la *securitización* excesiva de las relaciones interamericanas tenderá a ampliar y ahondar dos brechas ya existentes. Por un lado, la distancia entre una sociedad estadounidense más conservadora, xenófoba y autocentrada y sociedades sudamericanas más nacionalistas, movilizadas y demandantes. Por otro lado, la distancia entre gobiernos latinoamericanos notoriamente inclinados hacia Washington y sociedades latinoamericanas cada vez más críticas respecto a EEUU. Independientemente de la voluntad de los líderes de la región, esta primera década del siglo XXI será muy inestable, mientras los vínculos hemisféricos atravesarán por momentos de fricción. El mayor desafío que afrontan las relaciones interamericanas es evitar que se arraigue un irritante esque-

ma de dependencia entre Washington y las naciones del continente; algo que los republicanos actuales en EEUU están movidos a perpetuar y profundizar por todos los medios posibles.

En lo que corresponde específicamente a las relaciones entre EEUU y Sudamérica, las principales pruebas para la estrategia de primacía estarán en Brasil, Colombia y Venezuela. Brasilia no constituye un competidor para Washington; sin embargo, Brasil no solo aspira a consolidar su poder regional sino a proyectar su poderío internacionalmente. La gran incógnita es si EEUU pretende evitarlo reduciendo el poderío brasileño en América del Sur, o si acepta convivir con un Brasil convertido en potencia media influyente. Esto se entrelaza con Colombia, pues allí se localiza el principal foco de conflicto armado en América, y con Venezuela, porque ese puede ser el ejemplo en que la idea del cambio de régimen –que ya se intentó indirectamente a través del fallido golpe de Estado de abril de 2002– tome fuerza. Desde una lectura geopolítica, Colombia y Venezuela (países convulsionados internamente y con fuertes tensiones entre ambos) constituyen un epicentro estratégico en la región. La esfera de influencia de EEUU se está ampliando. El control de su tradicional *mare nostrum* –la vasta Cuenca del Caribe– se proyecta ahora con más fuerza en la *terra nostra*, en nuestro vértice andino del continente sudamericano que condensa en el eje Venezuela-Colombia, más Ecuador, el mayor polo petrolero de América del Sur y que comparte con Brasil la región amazónica; ese espacio que hace de Sudamérica una especie de gran potencia en materia ambiental.

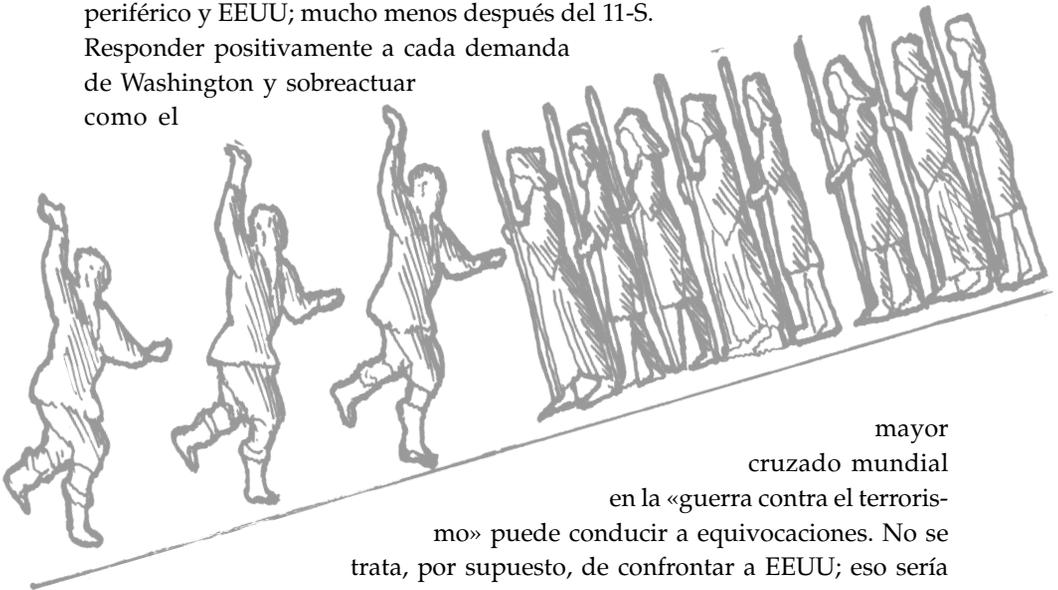
¿De Bagdad a Bogotá?

En ese contexto el caso más delicado será el de Colombia. Su resolución contará, sin duda, con una decisiva participación de Washington. El interrogante es si EEUU tomará en cuenta los intereses de Brasil para buscar una salida más profunda y de consenso a la guerra colombiana. A pesar de ser el ejemplo de Colombia el principal referente de preocupación de EEUU en el área, es un caso lleno de dificultades. En efecto, la ESG ha determinado una tríada de amenazas críticas para Washington: el terrorismo internacional de alcance global, los «Estados rufianes» (*Rogue States*) con capacidad de poseer armas de destrucción masiva, y los espacios territoriales donde la ausencia estatal facilita la existencia de organizaciones que recurren al terror. Colombia se ubica en esta última categoría y puede desarrollar elementos de la primera.

Los principales actores del conflicto colombiano enfrentan entonces serios desafíos, siendo los mayores los del presidente Álvaro Uribe. Por una parte, afronta

un dilema interno: recuperar la autoridad del Estado o caer en el autoritarismo. El fortalecimiento del aparato militar estatal por medio del incremento del presupuesto interno y la mayor asistencia externa puede ser una condición necesaria pero no suficiente para tener un Estado más legítimo. Un Estado institucionalmente ausente, socialmente retraído y económicamente anémico será incapaz de superar las múltiples violencias –guerrillera, paramilitar, narcotraficante, delincuencia– no obstante los nuevos gastos en seguridad. Por otra parte, Uribe confronta un dilema externo: resolver la guerra interna con un mínimo de autonomía externa. El mandatario optó por un alineamiento irrestricto con EEUU a la espera de una relación privilegiada con Washington y un respaldo decisivo de la Casa Blanca para superar el conflicto armado doméstico. Sin embargo, no hay «relaciones especiales», medianamente simétricas, entre un país periférico y EEUU; mucho menos después del 11-S.

Responder positivamente a cada demanda de Washington y sobreactuar como el



mayor
cruzado mundial
en la «guerra contra el terrorismo» puede conducir a equivocaciones. No se trata, por supuesto, de confrontar a EEUU; eso sería un acto inmaduro e insensato. Pero tampoco se debe colocar a Bogotá en una situación de vasallo de Washington; esto puede terminar siendo un despropósito para sus intereses nacionales vitales. Colombia necesita *su* propia paz y no una paz ajena.

Para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la mayor encrucijada es demostrar si aún sostiene un proyecto político y es un interlocutor capaz de negociar el conflicto colombiano, o si se transforma en una maquinaria criminal que termina facilitando que Bogotá y Washington las identifiquen como un actor terrorista con quien nada es negociable. De origen campesino, con mentalidad parroquial, escasamente abastecida y muy poco influida por la

***Después del 11-S
 parece surgir la
 «intervención
 por invitación»***

Guerra Fría, las FARC, después de cuatro décadas de conflicto armado han perdido pragmatismo, se han sabido dotar con la proliferación del consumo y tráfico de narcóticos, han masificado la industria del secuestro en el país, han afianzado su capacidad de reclutamiento entre sectores rurales necesitados y jóvenes urbanos pobres, y han sido manifiestamente refractarias a los cambios ocurridos desde el colapso de la URSS. La acumulación de poder y presión militar, más que de influencia y legitimidad política, han convertido a las FARC en una insurgencia con capacidad de acción bélica en el país y en las fronteras de Colombia. Su dilema es claro: o se repolitizan o se autocriminalizan.

Para EEUU, el principal dilema es cómo y cuánto contribuir a que el Estado colombiano logre simultáneamente erradicar el lucrativo negocio de las drogas (que se origina en los propios consumidores estadounidenses), revertir los avances militares de la guerrilla (y su proyección urbana) y confrontar al paramilitarismo (que ha triplicado sus combatientes), sin involucrarse directamente en el combate contra estos fenómenos. Washington quiere y prefiere que la «guerra contra las drogas» de origen estadounidense y la «guerra contra la insurgencia» de origen colombiano la libren primordial y frontalmente los propios colombianos. En ambos casos –hoy entrecruzados por la «guerra contra el terrorismo»– EEUU se compromete con recursos, asesores y tecnología pero en el entendido de que Colombia no es Irak; algo que Bogotá todavía no ha comprendido. Más que el esquema «El Salvador» o el paradigma «Vietnam», EEUU parece estar transitando en Colombia el modelo desplegado en Filipinas. Este modelo es un nuevo prototipo de intervención. Durante la Guerra Fría predominó la «intervención por imposición», que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de una nación. Los casos típicos fueron Vietnam y Afganistán. En la Posguerra Fría emergió la «intervención por consentimiento», en la que la injerencia militar se sustentaba en razones humanitarias y se realizaba mediante acciones colectivas con alguna base de legitimidad internacional. Los ejemplos notorios fueron Haití y Bosnia.

Después del 11-S parece surgir la «intervención por invitación»; gobiernos democráticos solicitan la intromisión de actores externos para la resolución de problemas internos. En Georgia, el presidente Edward Shevardnadze gestionó el envío de un reducido contingente de las Fuerzas Especiales de EEUU para entrenar a las fuerzas georgianas en la lucha contra rebeldes chechenos. En Filipinas, George W. Bush y Gloria Arroyo acordaron en 2002 el envío de 650 soldados estadounidenses para apoyar a las fuerzas armadas filipinas en su

lucha contra el grupo armado Abu Sayyaf. A comienzos de 2003, Washington destinó 100 millones de dólares en ayuda antiterrorista a Filipinas, y despachó a ese país 1.750 efectivos adicionales. Del compromiso bélico de Washington en la política antiinsurgente filipina cabe subrayar tres características: 1) se identifica a Abu Sayyaf como un grupo ligado al terrorismo internacional, en este caso con conexiones con Al Qaida; 2) Abu Sayyaf recurre de modo usual al secuestro; 3) el enfrentamiento se concentrará en el sur del país.

El caso colombiano tiene características similares. El Plan Colombia, aprobado en 2000, y con un presupuesto equivalente a 1.319 millones de dólares, autorizó la presencia de hasta 400 asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios). Después del 11-S, el Congreso aprobó una asistencia de 98 millones de dólares para que tropas estadounidenses entrenen a soldados colombianos en la protección de la infraestructura petrolera del país. Una vez iniciada la invasión a Irak, la Casa Blanca solicitó al Congreso 104 millones de dólares adicionales para Colombia (en 2003 el Legislativo ya había aprobado casi 500 millones) como parte del paquete de 80.000 millones de dólares para llevar a cabo la guerra contra Saddam Husein. Adicionalmente, y en comparación con el caso filipino, existen similitudes interesantes: 1) las FARC son presentadas más frecuentemente como un movimiento

con nexos con el terrorismo internacional, por ejemplo con el IRA, entre otros; 2) las FARC son el grupo que más secuestros efectúa; y 3) las FARC han abandonado la zona de distensión otorgada en 1998 pero controlan, *de facto*, el sur del país. Si el actual modelo de intervención resultara insuficiente, no es desestimable que Washington propicie la creación de una «coalition of the willing» —una coalición solicitada por Uribe y estimulada por Bush— para participar expresamente en la guerra colombiana.



Nuestro desafío sudamericano

Sudamérica es relevante de manera parcial en el marco amplio de la política mundial. Se ha dicho, y es posible coincidir con esa noción, que en términos estratégicos Sudamérica ha sido históricamente irrelevante para EEUU. El hemisferio ha sido tradicionalmente seguro para EEUU y su valoración real por parte de Washington en las pugnas por el poder global fue bastante reducida en la Guerra Fría y resultó ser aún menor al comienzo de la Posguerra Fría. Sin embargo, desde una mirada sudamericana y tomando como punto de referencia el sistema internacional en su conjunto, es factible señalar que la región tiene una relevancia relativa. Este reconocimiento tiene un efecto práctico y simbólico fundamental: en tanto se siga proclamando la irrelevancia regional, sólo se reafirma la visión estadounidense de la política internacional, se actúa subordinadamente y se acentúa una mayor división intrarregional a la espera de ficticias salidas individuales.

Dicho reconocimiento se apoya en el hecho concreto de que Sudamérica es una genuina potencia ambiental en términos de biodiversidad; posee importantes reservas energéticas, acuíferas y alimenticias; tiene una doble proyección geopolítica hacia el Atlántico y el Pacífico; es mayoritariamente democrática; viene avanzando significativamente en la protección y defensa de los derechos humanos; no prolifera en materia de armas de destrucción masiva; ha hecho significativos aportes al derecho internacional en cuanto a la convivencia entre naciones; posee, en general, un perfil diplomático moderado; no ha sido territorio fértil para guerras fratricidas; y es un área culturalmente rica y desarrollada; entre otros logros y ventajas. En breve, América del Sur, a pesar de las enormes dificultades sociales, económicas y políticas, contribuye decisivamente a la paz y a la seguridad en el mundo.

Ahora bien, la mayor o menor irrelevancia sudamericana dependerá, en realidad, de nosotros: de nuestra capacidad de profundizar genuinamente la democracia, de resolver los principales asuntos de inseguridad en el área y de promover una mayor integración regional. Por ello, de lo que resulte de la compleja trama de intereses, presiones y retos ya señalada, surgirá el nuevo orden sudamericano en términos de seguridad. Y en ese sentido, siempre habrá que recordar que lo que no definamos autónomamente nos será impuesto desde afuera.

Asalto rápido, ataque preventivo

*El teatro doméstico
de la guerra y
las nuevas disidencias*

Mary Louise Pratt

Con el 11 de Septiembre y la guerra de Irak, las tácticas para reprimir la disidencia en el escenario doméstico en EEUU se asemejan a la táctica militar en el exterior: asalto rápido y ataque preventivo. La derecha opera por medio de redes gubernamentales, mediáticas, corporativas y privadas que sin embargo no logran interpelar a la ciudadanía de manera consistente y satisfactoria. La derechización actual en EEUU tiene antecedentes en el maccartismo y la Primera Guerra Mundial, y sus orígenes están en un nuevo activismo desarrollado a partir de 1968, ayudado por la monopolización de los medios. No obstante, internet ofrece un poderoso apoyo a las prácticas opositoras, y crea un nuevo agente político, el público global.

Lo único que hay que hacer es decirles que están siendo atacados, y denunciar a los pacifistas por su falta de patriotismo, y por exponer el país al peligro. Funciona igual en todos los países
Hermann Göring (cit. por L. Lapham, *Harper's*, 6/2003, p. 9)

Solo la presunción, los sueños de grandeza, las vanas fantasías, el anhelo del poder o el deseo de escapar: nuestros peligros y obligaciones domésticos podrían convencernos de que la Providencia nos ha nombrado su pueblo elegido para la pacificación de la Tierra
Charles Beard, historiador estadounidense, 1939

A mediados de marzo de 2003 un grupo de profesores de la Universidad de Columbia, en Nueva York, organizó un foro público contra la invasión

Mary Louise Pratt: profesora de Literatura Latinoamericana en la Universidad de Nueva York.
Palabras clave: derechización, pacifismo, tendencias, guerra de Irak, Estados Unidos.

a Irak; una de las decenas de miles de reuniones convocadas a lo largo de Estados Unidos para debatir la guerra. De las seis horas de debate académico, para algunos un tanto aburrido, sobrevivieron sólo los apasionados aportes de un joven profesor de antropología: según él, se trataba de una guerra imperial; sólo el pueblo iraquí podía lograr la liberación de su propio país; los soldados americanos, en su mayoría provenientes de clases subordinadas, debían negarse a pelear; los únicos héroes eran quienes ayudaban a vencer al ejército estadounidense; hacía falta «un millón de Mogadiscios». En el lapso de unas cuantas horas estas últimas palabras, referidas a un incidente de 1993 donde en Somalia murieron 18 soldados estadounidenses (v. la película *Black Hawk Down*), desataron un ataque de histeria masmediática sumamente revelador del estado de los medios y de las psiques en el país, de la fuerza de un patriotismo nuevamente militarizado, de la creciente intolerancia hacia la disidencia, y de una nueva onda de agresión contra el pensamiento crítico en las universidades y en la sociedad.

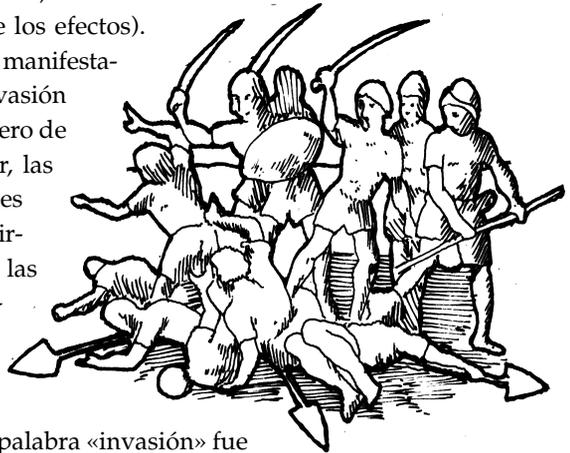
La máquina sensacionalista fue puesta en marcha por un reportero del diario neoyorquino *Newsday*, quien asistió a la reunión en busca de algún *soundbite* que le permitiera movilizar las pasiones patrióticas de sus lectores (y avanzar en su carrera dentro del mundo hipercompetitivo del periodismo actual). Su reportaje fue retomado por la prensa amarillista neoyorquina, *The Daily News* y *The New York Post*, y más importante, por poderosos ideólogos televisivos de derecha, como el belicoso animador de *talk show* Bill O'Reilly, de la cadena Fox. Ya desde el día siguiente este profesor se vio inundado de amenazas de muerte por teléfono y por correo electrónico; tuvo que cancelar sus clases y esconderse junto con su familia. El presidente de la Universidad repudió los comentarios antipatrióticos de este catedrático, joven antropólogo especialista en estudios latinos, pero aseguró que estaban protegidos por la libertad académica. La respuesta fue una cascada de correos de los graduados, amenazando con suspender sus contribuciones si no despedían al traidor. A la vez, no menos de 104 miembros del Congreso estadounidense firmaron una carta puesta a circular por un representante republicano de Arizona, condenando al profesor e insistiendo en una acción disciplinaria, que fue rechazada por el presidente universitario, quien argumentó contra tales represalias y juzgó inaceptables bajo el principio de la libertad académica. También una fideicomisaria de la Universidad del Estado de Nueva York aprovechó la controversia para hacer hincapié en un artículo publicado por el órgano nacional de derecha *National Review*, acerca de la necesidad de imponer la «diversidad ideológica» en las universidades, quitándole al profesorado poder de decisión sobre los nombramientos académicos. La reacción predominante dentro de la academia, inclusive entre

los demás participantes de aquella mesa, fue insistir en la libertad de expresión y condenar rotundamente las palabras que habían generado la polémica. Lo que más ofendía, decía la gente, era la falta de apoyo a las tropas, el dolor que esa indiferencia podía causar a sus familiares.

El incidente de la Universidad de Columbia permite ver algunas dimensiones de la actual maquinaria ideológica en EEUU y los pactos que la alimentan, y atestigua la intensificación, durante la guerra de Irak, de la cultura de intimidación que se desplegó sobre el país a partir del 11-S (prefiero hablar de intimidación en lugar de nuestro término habitual, «cultura del miedo», para enfatizar las causas sobre los efectos).

En contraste con las enormes y extensas manifestaciones de oposición pública contra la invasión a Irak durante los meses de enero y febrero de 2003, una vez lanzada la acción militar, las posturas antibélicas resultaban admisibles sólo si venían prologadas de explícitas afirmaciones de amor patrio y de apoyo a las tropas estadounidenses. Con esta estrategia muchos progresistas esperaban romper el monopolio conservador sobre el patriotismo, y legitimar un espacio crítico frente a la guerra. Así, la palabra «invasión» fue

suprimida de todos los léxicos. El escándalo alrededor de la conferencia en Columbia derivó no solo de las pasiones personales, sino de la acción de redes organizadas para generar este tipo de polémicas. Son las batallas a través de las cuales se producen las guerras ideológicas, donde la derecha busca exhibirse en el papel sensacionalista del agresor, mientras las corrientes progresistas, críticas y de izquierda desarrollan exitosamente el uso de los sitios web como espacios de información y debate. En estas breves páginas propongo comentar varias dimensiones de la situación actual, luego señalar algunos de sus antecedentes históricos, y al final describir brevemente las formas emergentes de disidencia.



Asalto rápido, ataque preventivo: el antiterrorismo doméstico

Cuando hoy se habla de «la derecha» en EEUU, se alude a una fuerza entretejida de agencias gubernamentales y judiciales, ONGs, sectores religiosos, institutos de política e investigación (los *think tanks*), el Partido Republicano, empresas privadas y de medios. Los actores se mueven con fluidez a través de las

fronteras extremadamente porosas entre estas entidades, ocupando múltiples cargos al mismo tiempo. Por ejemplo, la fideicomisaria de la Universidad del Estado de Nueva York, que exigía diversidad ideológica, fue nombrada en gran medida por su afiliación republicana y su conservadurismo. Pertenece a la Asociación de Graduados y Fideicomisarios, entidad no gubernamental fundada en 1995 por Lynne Cheney (esposa del actual vicepresidente de EEUU), quien es doctorada en literatura inglesa e investigadora en el prestigioso y archiconservador American Enterprise Institute. En 1986, Cheney fue nombrada por el presidente Ronald Reagan para ocupar el influyente cargo de directora de la Fundación Nacional de Humanidades, principal ente de apoyo gubernamental a la investigación humanística, desde donde se estableció como protagonista permanente de la derecha en la esfera de la educación. Frente al fracaso, se dice, de los esfuerzos para coordinar una agenda de derecha entre el profesorado¹, junto con el demócrata conservador Joseph Lieberman, formó la Asociación de Graduados y Fideicomisarios. En 2000 la AGF, según anunció en internet, distribuyó más de 3.000 millones de dólares en instituciones educativas estadounidenses.

Dos meses después del ataque a las Torres Gemelas, la AGF publicó un informe titulado «Defendiendo la civilización: cómo nuestras universidades le fallan a EEUU», señalándolas como «el eslabón débil en la respuesta nacional al 11-S». «Cuando los intelectuales de una nación no están dispuestos a defender su civilización –decía– fortalecen a nuestros adversarios.» El documento mencionaba a unos 40 académicos y 117 incidentes de antipatriotismo; muchos de ellos consistían en la mera sugerencia de que podría haber explicaciones para la agresión que acababa de sufrir el país. Esa lista provocó la suspensión de varios profesores, pero fue tenazmente criticada y burlada (p. ej. la valiente filósofa Judith Butler escribió sumándose a los antipatrióticos y haciendo el pedido formal de ser incluida en el distinguido club). Frente a las reacciones negativas, la AGF suspendió su sitio en la red y desapareció del escenario público.

Con relación al Medio Oriente, otra lista negra fue elaborada por el grupo de vigilancia Campus Watch, fundado por Daniel Pipes, ex-académico y especialista en Oriente Medio, y financiado, como la mayoría de los proyectos educativos de la derecha, por las grandes fundaciones conservadoras (Heritage, Olin,

1. En las universidades norteamericanas los graduados influyen, sobre todo organizados en redes, con su dinero, fuente esencial de fondos para las universidades norteamericanas, tanto públicas como privadas. Los fideicomisarios, que suelen ser representantes prestigiosos de grandes corporaciones, y en las universidades públicas nombramientos políticos, dictan las políticas universitarias a nivel macro y –aspecto importantísimo– nombran a los rectores (o presidentes).

Coors, entre otras). Pipes se ocupa de atacar a especialistas universitarios que critican a Israel o simpatizan con los palestinos. Mantiene un sitio web (www.campuswatch.org) y una extensa red mundial. (Pocos meses atrás, una profesora de Yale, al publicar un artículo antibélico en el periódico universitario, recibió 18.000 correos electrónicos que incluían amenazas de muerte y violación.) Recientemente, a pesar de la fuerte oposición de los especialistas académicos, Pipes fue nombrado por la administración Bush en el Consejo de Directores del US Institute of Peace, un instituto federal independiente fundado en 1984 para asesorar al Gobierno sobre política exterior. Simultáneamente, Pipes es periodista de *The New York Post* y de *The Jerusalem Post*, diarios pertenecientes al enorme imperio del australiano Rupert Murdoch, fundador de Fox TV y también ideólogo de derecha. No es entonces motivo de asombro que saltando a la red multimediática, el escándalo de Columbia haya tenido un matiz sensacionalista con tanta amplitud y rapidez. Como lo sugiere este caso de Columbia, el rápido y concentrado asalto sobre las acciones de disenso, y su espectacularización, es producto de un tejido de entidades gubernamentales, políticas, mediáticas y de redes electrónicas formales e informales. Cuando Hillary Clinton habló en 1999 de una «vasta conspiración de derecha», el público no le creyó; ahora el concepto de una «vasta red de derecha» forma parte del vocabulario cotidiano. Tres factores clave son la creciente concentración de los medios en cada vez menos manos, su politización hacia la derecha, y el amarillismo de los circuitos de información y debate. Estos hechos permiten la escenificación de conflictos ideológicos domésticos según los mismos códigos con que se orquestan las guerras en el exterior: despliegue rápido, bombardeos masivos y abrumadores, llovidos sobre un enemigo objetivado, criminalizado y empujado, junto con ataques preventivos.

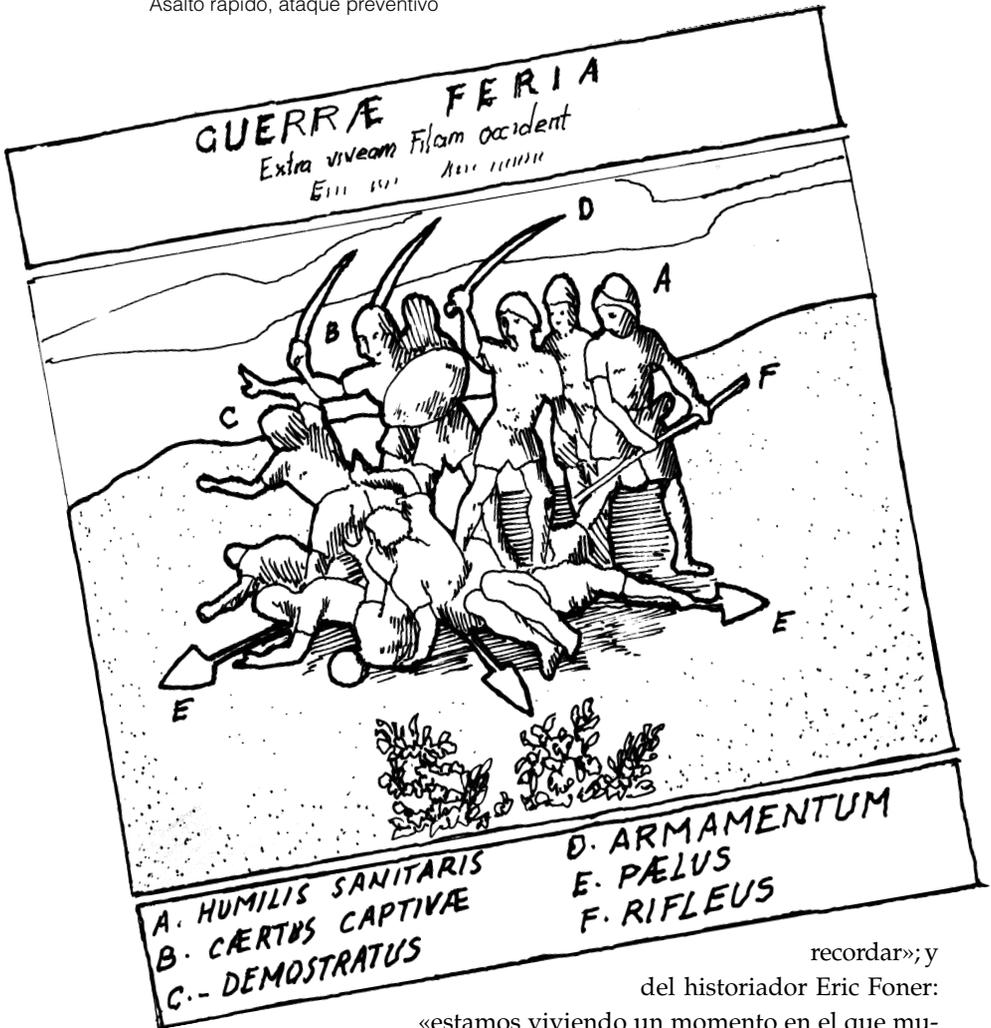
***Hillary Clinton
habló en 1999
de una «vasta
conspiración
de derecha»***

Casi en coincidencia con el foro de Columbia, una cantante del grupo tejano Dixie Chicks, dijo en Londres que se avergonzaba de que el presidente Bush fuera de Texas. Estas palabras provocaron otro paroxismo de rabia y agresión, bajo el signo del patriotismo. En pocas horas, a lo largo de EEUU las radioemisoras denunciaban una tras otra con feroces invectivas el gesto antipatriótico, renunciaban a poner la música de las Dixie Chicks, e invitaban a los oyentes a un boicot contra sus discos. El Congreso de Carolina del Sur aprobó una resolución demandando que antes de alguna aparición pública en ese estado, las cantantes pidieran disculpas y ofrecieran un concierto gratuito en homenaje a las familias de militares. El ataque a las Dixie Chicks parecía una espontánea reacción en cadena, pero la verdadera cadena fue la inmensa empresa radiofó-

nica Clear Channel, con sede en San Antonio (Texas), dueña de 1.200 radioemisoras y que controla 25% de los oyentes radiofónicos en todo el país y 60% de la programación de rock². La empresa cuenta con un público de 103 millones de personas dentro de EEUU, y en su red de 240 radioemisoras internacionales alcanza la sexta parte de la población mundial. Durante la guerra, Clear Channel dejó atrás la función informativa de los medios para encabezar la organización de manifestaciones probélicas a través de su inmensa red radiofónica y sus 47 estaciones de televisión. El vicepresidente de Clear Channel es un viejo amigo de la familia Bush, ex-socio de George II en negocios en Texas y activista republicano. Seguramente ni siquiera fue necesaria una llamada de Karl Rove para movilizar la cadena contra la infeliz Chick, bajo el pretexto de responder a las reacciones de sus oyentes. El debate en internet, sin embargo, revela que las reacciones de los oyentes fueron en realidad muy diversas. Muchos apoyaron a la valiente Chick, quien se disculpó de faltar el respeto al presidente, reafirmando su amor patrio, y reiterando sus motivos por oponerse a la guerra. Semanas después, en su concierto de Carolina del Sur, el grupo ofreció al público la oportunidad de ser abucheado y la respuesta fue una larga y afectuosa ovación. Clear Channel maneja los programas de conciertos de numerosos artistas, como Madonna, Pearl Jam, Aerosmith y Janet Jackson. El mensaje para los músicos fue claro: quienes usan su acceso a los medios para expresar disensos políticos pueden esperar grandes y dramáticas represalias. El actor activista Tim Robbins cita una conversación con un rockero, quien dice compartir la oposición a la guerra, pero sin poder hablar en público porque Clear Channel «controla nuestros ciclos de conciertos y la mayoría de radioemisoras que ponen nuestra música. Yo no puedo declararme contra la guerra». Es obvio que puede; lo triste es la forma como la lógica del mercado se naturaliza dentro de los círculos disidentes. Pero el miedo también es real: la destrucción de vidas y carreras por las listas negras de McCarthy es historia conocida entre los artistas de hoy.

Estos incidentes confirman el comentario de John Le Carré: «América ha entrado en una de sus fases de locura histórica, aunque ésta es la peor que puedo

2. Clear Channel nació de una primera etapa de desregulación en 1996, que le permitió una expansión sin precedentes, de 36 estaciones a 1.200. Esta consolidación, nadie lo niega, ha estrechado el panorama tanto musical como ideológico al cual los ciudadanos tienen acceso. La música experimental, local, clásica, folklórica, internacional (como las voces de izquierda) ya no existen en la radio comercial de EEUU. Los medios nacionales son casi monopolizados por cuatro gigantescas empresas: AOL-Time Warner, Viacom, Disney y el megasaurio News Corporation. Este último, por ejemplo, obra imperial de Rupert Murdoch, comprende la empresa filmica Fox Entertainment, la red televisiva Fox, una empresa de cable que incluye Fox News y varios canales más, una red de periódicos que abarca el *Times* de Londres, *The New York Post*, *The Jerusalem Post*, una colección de casas editoriales como la gigante Harper Collins, una imprenta cristiana, y muchas entidades más. Está en proceso de adquirir el servicio de satélite DirecTV (*The New York Times*, 27/5/03).



recordar»; y

del historiador Eric Foner:

«estamos viviendo un momento en el que muchos comentaristas parecen ver la libertad de expresión como un inconveniente antipatriótico. Los ataques incesantes a los disidentes tienen el propósito de crear una atmósfera de 'shock and awe' dentro del país»; o del rockero Bruce Springsteen condenando «la presión por parte del Gobierno y las grandes corporaciones para imponer una conformidad de pensamiento acerca de la guerra y la política»³. Pero también como estas citas muestran, existe un vigoroso clima de debate y contestación. A pesar de los números de las encuestas, la invasión a Irak se disputó animadamente en las calles, en las cafeterías, en las iglesias y los lugares de trabajo. Hasta los familiares de militares no escondían sus dudas sobre la justificación de la intervención. Muchos radioyentes suscri-

3. La cita de Le Carré está en *The London Times*, 15/1/03; la de Foner en *The Nation*, 2/6/2003, p. 13; la de Springsteen en su sitio en la red.

***Las tácticas
 que se usan
 en el teatro
 de la guerra
 también
 se despliegan
 en el escenario
 doméstico***

bieron los comentarios de las Dixie Chicks. Afirma Foner, «con la excepción de la Segunda Guerra Mundial, no hay guerra en la historia de este país que no haya suscitado una animada oposición doméstica». La oposición a la guerra fue articulada en los reducidos medios nacionales progresistas, por algunas figuras de la prensa *mainstream*, en muchas publicaciones locales, y sobre todo, en una enorme proliferación de sitios de red creados precisamente para criticar los intereses comerciales y las actividades e ideas de la derecha. Tales sitios, muchos de muy alta calidad⁴, constituyen una inmensa fuente de información, de ideas y de solidaridad. La red representa un nuevo recurso obviamente al alcance de todo el espectro político, pero particularmente poderoso para las perspectivas minoritarias, disidentes (de) y no funcionales a los intereses dominantes. La anonimidad e invisibilidad de la red justamente las protegen de la táctica de asalto mediático preferida por la derecha. Aunque la influencia de estos medios alternativos en nada se acerca a la de los grandes medios comerciales, hay que reconocer que la red es como un nuevo espacio vital, participativo y asequible que está contrarrestando la erosión de la ciudadanía por parte de los medios. Sin embargo aquella autocensura admitida por el rockero tiene numerosos ecos. A artistas y grupos teatrales se les hizo saber que la Fundación Nacional de las Artes sólo considerará proyectos «muy seguros»; el riesgo y la experimentación artísticos constituyen amenazas. A los científicos investigadores sobre sida se les aconsejó que en sus propuestas al Instituto Nacional de la Salud evitaran palabras como «homosexual», «sodomía», «sexo anal»; en los espacios del dogmatismo, la nomenclatura lo es todo. La decepcionante pasividad de los demócratas atestigua la dificultad de replicar a la agresividad y la rapidez con las cuales la máquina republicana responde a cualquier voz de oposición razonable. Horas después de atribuir la invasión de Irak a un fracaso diplomático, Tom Daschle, líder demócrata, fue triturado por la Casa Blanca y todo el equipo de comentaristas de derecha. No ha vuelto a levantar la cabeza.

He sugerido más arriba que las tácticas que se usan en el teatro de la guerra también se despliegan en el escenario doméstico. Se trata no solo del asalto rápido sino también del ataque preventivo. Según el semanario progresista *The Nation*, en febrero de 2003 un avión federal con 100 agentes armados aterrizó misteriosamente en un pequeño pueblo de Idaho a las 4:30 de la madrugada.

4. Para algunos ejemplos, v.: <commoncause.org>, <alternet.org>, <takebackthemedias.com>, <MikeHersh.com>, <dissidentvoice.org>, <prospect.org>, <moveon.org>, <clearchannelsucks.org>. La lista es arbitraria pero representativa.

Los agentes invadieron el dormitorio de la universidad del estado, llevándose sin explicaciones a un estudiante saudita y separando a 20 estudiantes mediorientales más; los interrogatorios duraron horas, luego los agentes se fueron. Poco después, el saudita fue acusado de haber aportado dinero a una asociación caritativa en Detroit que estaba bajo sospecha de vínculos terroristas. En abril se repitió el drama en la universidad estatal de Arizona, donde se arremetió contra un grupo de estudiantes cuyo crimen fue ser mediorientales y haber pasado una tarde en una galería de tiro recreativo. La violencia estatal busca no el enemigo sino el posible enemigo; la seguridad depende no de la capacidad de responder sino de ser el primero en agredir (esto, partiendo de la frase favorita atribuida a Condoleezza Rice, «la mejor defensa es un buen ataque»). Por ley nacional, todos los hombres jóvenes oriundos de 25 países musulmanes han sido citados ante el servicio de inmigración; se les toman las huellas, una foto, se verifican sus documentos; quienes presentan la más mínima irregularidad en su estatus migratorio son inmediatamente detenidos o deportados. Se retienen a miles, entre ellos a seis estudiantes de Colorado cuyo delito fue no haberse matriculado por insuficientes horas de clase. Se prepara una segunda etapa: la muestra de ADN, y una inmensa base de datos que rastreará todos los movimientos de los 1,2 millones de estudiantes e investigadores extranjeros en el país.

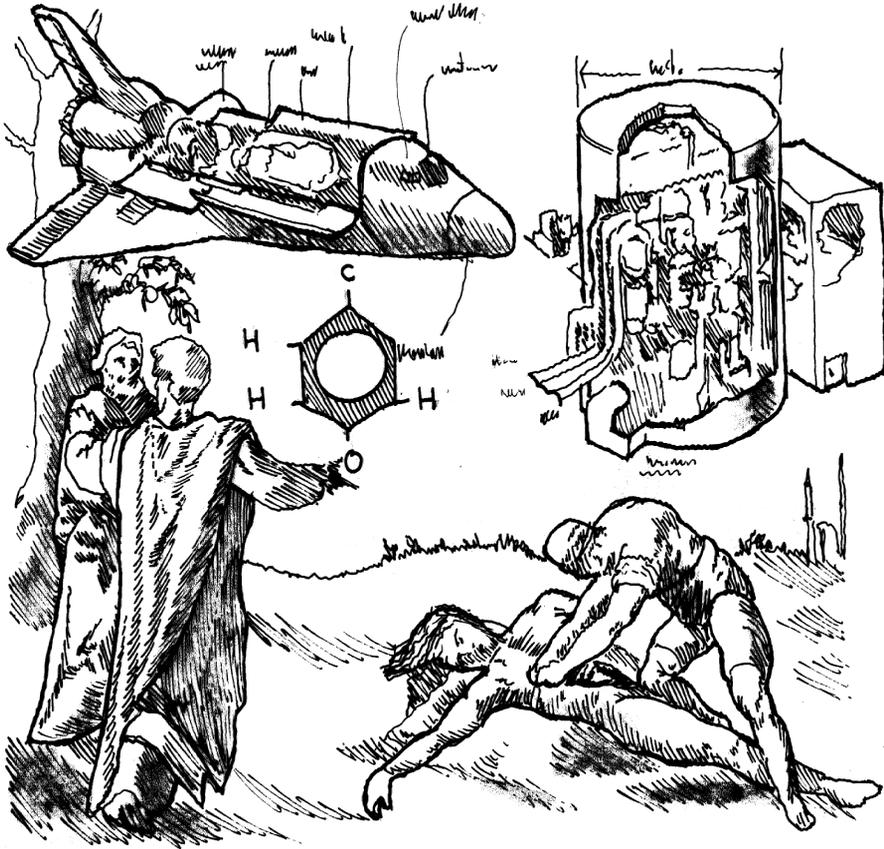
***Los ciudadanos
son interpelados
por tres invitaciones:
la denuncia,
el consumo y
la conformidad***

El ataque preventivo y el asalto rápido generan una nueva hermenéutica, que transforma el cuestionamiento en amenaza, la disidencia en antipatriotismo y el antipatriotismo en terrorismo. El fanático estrella O'Reilly declara que los activistas opuestos a la guerra deben ser encarcelados. Richard Perle, importante consejero del Departamento de Defensa, señala al distinguido periodista Seymour Hersh como «lo más cercano que hay a un terrorista». Por su parte, Foner es uno de tantos «profesores traidores» que «odian a América». («Estás con nosotros o estás con los terroristas», declara Bush.) Estos violentos juegos de atribuciones autorizan toda clase de agresiones. Un hombre en Santa Fe es arrestado e interrogado por cinco horas por haber escrito en un *chatroom* de internet que Bush «está fuera de control»; su comentario se interpreta como «una amenaza contra el presidente». Los órganos de caridad cancelan las apariciones de Susan Sarandon y Tim Robbins por miedo a lo que vayan a decir. La hermenéutica de la camiseta entra en juego: en el estado de Nueva York un hombre es arrestado en un *mall* por llevar una camiseta que dice «Paz en la Tierra»; en Florida un niño es expulsado por llevar otra con el símbolo de la paz. Los maestros de primaria y secundaria se sienten autorizados para casti-

gar cualquier expresión de crítica a la guerra o al Gobierno, mientras en Albuquerque dos maestras de secundaria son despedidas por exhibir afiches contra la guerra en sus aulas. En dos universidades, estudiantes que como signo de patriotismo disidente despliegan la bandera al revés, son atacados y agredidos físicamente.

En este escenario recodificado por la nueva doctrina, los ciudadanos son interpelados por tres invitaciones: la denuncia, el consumo y la conformidad. No es una fórmula satisfactoria, sin embargo. En cuanto a la denuncia, la ética individualista de los estadounidenses no acepta el espionaje sobre el vecino, ni la vigilancia del vecino sobre uno. La gente rechazó rotundamente una propuesta post 11-S para formar un cuerpo ciudadano encargado de reportar actividades sospechosas. Por otro lado, las personas se vuelcan al consumo, pero la debilidad de la economía y la dramática polarización económica del país se traduce en que muchos carecen de recursos para consumir. Por su parte, la conformidad no requiere de talentos ni recursos, pero choca con otra reacción provocada por las emergencias —el deseo imperioso de «hacer algo». Hay en el país una enorme necesidad de actuar, frente a un Estado que le pide al ciudadano no hacer nada, que sólo vea televisión y que ni siquiera vote. Al mismo tiempo, el miedo ha puesto en juego un fuerte deseo de ser protegido; esto es lo único capaz de dar sentido a la pasividad y, para algunos, legitimidad a la vigilancia. La gente se divide, por ejemplo, frente a las nuevas medidas de seguridad en los aeropuertos, que imponen un ritual de *strip tease* serial, acto de vulnerabilidad voluntaria y de sometimiento del cuerpo al poder del prójimo conciudadano (aunque muchos inspectores no lo sean). Algunos lo encuentran reconfortante, un ejercicio placentero de solidaridad cívica y una garantía eficaz. Para otros es una intrusoria puesta en escena de autoritarismo.

Como herramienta político-ideológica, el asalto rápido opera con el fin de intimidar; como mecanismo mediático-comercial, su propósito es montar un espectáculo que atraiga público. Cuando trabajan juntos en los muy exitosos *talk shows* de derecha (p. ej., Rush Limbaugh en radio, Bill O'Reilly en televisión), el dogmatismo político y el estilo violento y agresivo producen una fórmula mediática y comercial con la cual el pensamiento democrático todavía no encuentra manera de competir. El show consiste en la violenta descalificación de toda postura que difiera de la doctrina del día; se deslegitima el diálogo, la racionalidad, los valores democráticos y cualquier concepto de consenso basado en el compromiso o el entendimiento mutuos. La fórmula tiene varios puntos vulnerables, sin embargo. El comercio no se deja regir por lealtades. Los programas de ataque requieren una sucesión constante de blancos espectacular-



rizables, sean de izquierda o de derecha. Si hacen falta moros, se ataca cristianos. La no aparición de las armas masivas en Irak, por ejemplo, crea blancos muy atractivos en el Departamento de Defensa. Mientras tanto los ataques preventivos amenazan acabar con los moros, es decir, dejar la derecha sin blancos atacables, y sin materia prima con la cual mantener los miedos y justificar, por ejemplo, las detenciones preventivas. La prevención exitosa se auto-deslegitima –la onda de ataques terroristas que se anunciaba en EEUU no se produjo.

Orígenes y antecedentes

El ataque a las Torres Gemelas no surgió de la nada, aunque se haya vivido así. Lo mismo podría decirse de los cambios políticos que le siguieron. Se anunciaron y se vivieron como consecuencias del 11-S, pero como se va descubriendo, antes existieron como proyectos que buscaban un clima ideológico y político apropiado para realizarse. La *Patriot Act* aprobada en octubre de 2001, que trans-

formó los derechos civiles frente a la amenaza terrorista, apareció con tanta rapidez que se supone que en gran medida ya estaba redactada antes del ataque. Un plan titulado «Defending the Homeland» (Defensa de la Patria) fue redactado en 1999. El proyecto de intervención en Irak llevaba años circulando en Washington; Clinton lo había rechazado. *Shock and Awe* fue el título de un libro publicado en 1996 por la Universidad Nacional de Defensa. La idea de una apropiación estadounidense de los recursos petroleros en Medio Oriente se originó, según la revista *Harper's*, como un sueño de Henry Kissinger en los años 70, cuando EEUU aún no tenía presencia militar en la región.

La continuidad de las ideas se refleja claramente en la continuidad de los personajes. Una de las grandes revelaciones de las revisiones históricas efectuadas a raíz del triunfo de la derecha, es que la siembra de la derecha se produjo entre los años 1968-1978, época triunfal de las fuerzas progresistas. Por ejemplo, Richard Cheney y Donald Rumsfeld, actuales vicepresidente y secretario de Defensa de EEUU, se conocieron en 1968 cuando aquél, estudiante de posgrado de 27 años, era becario en Washington y Rumsfeld, con 35 años, era un joven congresista. No se cayeron bien, dicen. Para Rumsfeld, Cheney era un académico distraído; a éste, el hoy vicepresidente le parecía arrogante (*The New York Times*, 31/5/03), pero igual, el arrogante contrató para su equipo político al distraído. En los mismos años el joven Karl Rove empezaba su carrera con los *College Republicans* (Republicanos Universitarios), asociación a cuya presidencia accedió con la ayuda oculta del ala derecha del Partido. Contratado en 1980 por el equipo de campaña presidencial de George Bush padre, se estableció en el seno de la dinastía Bush.

Durante el auge del liberalismo progresista en las instituciones académicas, las delegaciones de la Asociación de Republicanos Universitarios fueron marginadas y burladas, pero también estuvieron patrocinadas por poderosos intelectuales como William Buckley, y por grandes fundaciones conservadoras que cultivaban talentos como Rove, financiando capacitaciones, estudios, congresos y reuniones y, durante los años 80, una red de periódicos estudiantiles agresivamente conservadora. Algunos han seguido carreras permanentes en los institutos de investigación que posee la *intelligentzia* de derecha. Rove fue uno de los tantos actores futuros cuidadosamente cultivados por esa maquinaria patriarcal, consciente de estar construyendo un movimiento cuyo vehículo político iba a ser el Partido Republicano. En los *campus* universitarios se convocaba a jóvenes ambiciosos y desafectos a las retóricas triunfales del feminismo, la justicia racial o la multiculturalidad. El Partido Demócrata nunca emprendió un proyecto parecido. Sin duda por influencia de su sector sureño conservador

y racista, más bien rechazaba la radicalidad de su base de apoyo juvenil y universitaria. Las consecuencias, 30 años después, son devastadoras. Con poquísimas excepciones, las energías radicales de la numerosísima generación de la posguerra (los *babyboomers*) nunca han sido recuperadas por el sistema político del país. El liderazgo del Partido Demócrata nunca ha reflejado sus bases de apoyo, lo cual limita su capacidad de estructurar una oposición eficaz dentro del escenario político y legislativo. Los votos obtenidos por Ralph Nader en las últimas elecciones presidenciales hubieran garantizado la victoria de Al Gore.

Como dice Foner, «la historia de los derechos civiles en EEUU está lejos de tener una trayectoria directa hacia una libertad cada vez mayor». El caso más cercano y obvio es el maccartismo; hoy a veces basta sustituir la palabra terrorista por comunista. La lista de organizaciones terroristas publicada por el secretario de Justicia, John Ashcroft, recuerda la Lista de Organizaciones Subversivas de la administración Truman a fines de los años 40. La American Association of Universities declaró en 1953 que el comunismo mundial constituía la principal amenaza para la libertad académica, y la membresía en el Partido Comunista «extingue el derecho a un puesto universitario». El texto se encuentra todavía en su sitio de internet, junto a consideraciones sobre el papel de las universidades en garantizar la superioridad militar estadounidense. Muchos historiadores encuentran importantes paralelos con la Primera Guerra Mundial, cuando las Actas contra el Espionaje (1917) y la Sedición (1918) prohibieron prácticamente toda crítica al Gobierno y a la guerra. En esa ocasión gran número de disidentes, socialistas y líderes sindicales fueron encarcelados o deportados, y se despidió a académicos opuestos a la guerra. El Gobierno también estableció una agencia de propaganda, el Comité de Información Pública⁵. El politólogo Richard Lewontin ofrece una hipótesis general: «En EEUU –dijo en 1997– la intervención estatal masiva en la producción y el consumo se vuelve una posibilidad política sólo en una crisis de guerra, cuando la supervivencia de la nación y de la civilización en general son amenazadas»⁶. Sus palabras, referidas a la Guerra Fría, anticiparon la necesidad de esta nueva onda de militarización y un nuevo antagonista global, el terrorismo. El fin de la Guerra Fría, según esta hipótesis, anuló una de las principales maneras de equilibrar la economía del país. El geógrafo marxista David Harvey confirma el argumento. La guerra y el gasto social, dice, son los dos mecanismos disponibles para corregir las inevita-

5. Por razones incomprensibles, los antecedentes más obvios, o sea las repetidas intervenciones estadounidenses en los países de este hemisferio, casi nunca se explicitan, a pesar del reconocimiento de que la invasión a Irak representa una nueva fase de política imperial.

6. R. Lewontin: «The Cold War and the Transformation of the Academy» en *The Cold War and the University*, New Press, Nueva York, 1997, pp. 1-34.

bles crisis de sobreacumulación producidas por el capitalismo desenfrenado⁷. El análisis explica múltiples dimensiones del momento actual, pero tal vez sus causas y efectos se hayan alternado. La dramática reestructuración económica que se lleva adelante bajo el pretexto del antiterrorismo apunta hacia una intervención estatal para institucionalizar la sobreacumulación y garantizar un desequilibrio permanente. ¿Será que la sobreacumulación deja de ser un efecto indeseable para ser el motor de una nueva estrategia geopolítica: el estado de guerra permanente?

Disidencia, resistencia y el nuevo superpoder

En marzo de 2003, por la época de los ataques a las Dixie Chicks y al profesor de Columbia, circuló un correo electrónico anunciando que el representante demócrata Dennis Kucinich estaba dispuesto a presentar en el Congreso una resolución que le quitaba al presidente Bush la facultad de adelantar la guerra sin aprobación parlamentaria. El correo decía que si recibía en las siguientes 24 horas suficientes mensajes de apoyo (creo recordar que mencionaba la cifra de un millón) se consideraría con el respaldo como para dar ese paso y enfrentar

***Las prácticas
 más tradicionales
 de oposición
 siguen funcionando***

la crítica que ello ocasionaría. Se solicitaba al destinatario escribir a Kucinich y reenviarlo a allegados y amigos. De inmediato decenas de miles de ciudadanos copiaron, mandaron y reenviaron el mensaje; en las 24 horas siguientes Kucinich recibió más del número de correos que pedía y presentó luego la demanda. Ésta escena se repite a diario entre decenas de millones de estadounidenses, con múltiples variantes. Como se mencionó más arriba, la comunicación electrónica se ha tornado una poderosa herramienta de solidaridad, disidencia y actuación colectiva, resistente hasta ahora tanto a los ataques preventivos como al asalto rápido. A pesar de las expectativas en contra, la comunicación electrónica no ha suprimido el diálogo directo, la participación callejera ni la manifestación formal, más bien ha demostrado una importante capacidad de complementar y facilitar aquellas acciones; por otra parte enriquece considerablemente las bases de datos asequibles entre los interlocutores, factor que ayuda a que los puntos de vista de la gente difieran de las pautas televisivas. La movilización mundial del 15 de febrero de 2003 fue un parteaguas; producto de la coordinación electrónica y de un nuevo activismo centralizado en internet, resultó la primera manifestación masiva a escala planetaria.

7. D. Harvey: «The 'New' Imperialism: On Spatio-temporal Fixes and Accumulation by Dispossession» próximo a aparecer en *The Socialist Register*.

En EEUU, la red Moveon, liderada por un joven veinteañero de Berkeley, fue un ejemplo innovador y eficaz. Su gran innovación ha sido la acumulación no solo de firmas sino también de fondos. Se puede mandar un mensaje anunciando que se precisa dinero para un anuncio televisivo o radiofónico, y la plata es canalizada en cuestión de horas; contribuir sólo requiere clickear. Y de hecho, al igual que los servicios de venta en línea, si el usuario lo desea el sistema guarda su número de tarjeta para futuras contribuciones. Téngase en cuenta que en mayo de 2003 los opositores a una nueva norma de desregulación de los medios pudieron presentar más de 750.000 mensajes electrónicos en apoyo a su postura, hecho que ha forzado la reconsideración de las medidas⁸.



Las prácticas más tradicionales de oposición siguen funcionando, vigorosamente en algunos casos. Más de 100 ciudades aprobaron resoluciones que rechazan la erosión de los derechos decretada en la *Patriot Act*. La Asociación Nacional de Bibliotecarios está proponiendo normas para eliminar los nuevos controles sobre el acceso a internet y la posible vigilancia gubernamental sobre los préstamos de libros; la Asociación Nacional de Libreros adelantó iniciativas para anular las leyes que permiten al Gobierno vigilar las compras de libros. Frente a la erosión de los derechos civiles durante 2002 y 2003, la membresía en la Unión Americana de Derechos Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés) casi se duplicó, hasta alcanzar 300.000 afiliados, y la entidad fue inundada de contribuciones que le permiten publicar anuncios en los periódicos nacionales y abogar en las cortes en contra de medidas represivas. El proyecto «Total Information Awareness», un inmenso plan para vigilar todas las bases de datos públicas, privadas y comerciales, propuesto por el muy recordado John Poindexter, se canceló ante el fuerte rechazo suscitado. En los *campus* universitarios, junto con el debate sobre la guerra, crecen las campañas antimaquilas, que presionan a las fábricas de ropa deportiva, por ejemplo, a mejorar los sueldos y las condiciones laborales. Más impactantes todavía son las nuevas alianzas entre estu-

8. A pesar de una oposición amplia y fuerte, el 1º de junio los cinco miembros de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), encabezada por el hijo del actual secretario de Estado, Colin Powell, votaron 3 contra 2 a favor de establecer nuevas reglamentaciones que concentrarán aún más la propiedad de los medios. Oponiéndose a las nuevas normas, Ted Turner, fundador de CNN, ha señalado que los cambios entregarán a las empresas comerciales «aún más poder para excluir ideas importantes del debate público»; Barry Diller, ex-director de los Estudios Paramount, fundador de la red Fox e importante accionista de Vivendi, insiste que «necesitamos más reglamentos, no menos» (*The New York Times*, 2/6/03). Una coalición de demócratas y republicanos asegura la futura reconsideración de las nuevas reglas.



diantes y trabajadores de mantenimiento, que en un número creciente de universidades han logrado imponer nuevas normas de trabajo y sueldos más adecuados; también, se sindicalizan las capas más explotadas del trabajo académico. Los nietos de los años 60, herederos de los valores de sus padres, demuestran un sentido práctico que le faltó a la generación anterior.

Hasta la literatura se ha vuelto un terreno de lucha. En los meses siguientes al 11-S, el Departamento de Estado contrató a 15 eminentes autores para contribuir a una colección de ensayos sobre el tema del escritor en la cultura americana (v. *The New York Times*, 7/12/02). El propósito era demostrar al extranjero, sobre todo en el mundo árabe, que la cultura estadounidense es más que McDonald's y Hollywood. De hecho el proyecto recuerda las campañas culturales de la Guerra Fría, a cargo de la entonces United States Information Agency. En la poesía, mientras tanto, estalla la controversia. En 2002 Amiri Baraka, militante afroamericano y poeta laureado del estado de New Jersey, fue destronado luego de leer un poema donde se atribuía el ataque a las Torres a una conspiración judía. En febrero de 2003, en pleno preparativo bélico, la primera dama invitó a un distinguido grupo de poetas a un simposio en la Casa Blanca, sobre tres grandes figuras nacionales: Walt Whitman, Langston Hughes y Emily Dickinson. Cuando algunos invitados anunciaron su intención de aprovechar la ocasión para hablar contra la guerra, Laura Bush canceló el evento. Uno de los invitados respondió con una exhortación general a los poetas para colocar poemas contra la guerra en un sitio en la red. En un día llegaron 1.500 poemas, y pocos días después 3.500. Los mismos poetas organizaron lecturas alternativas en distintos lugares del país⁹.

La disidencia también aparece en los lugares menos esperados. La oposición a la guerra dentro de las fuerzas armadas fue intensa, y hasta los soldados rasos, en entrevistas televisivas, expresaron sus dudas y su confusión acerca de los motivos para la intervención. En la CIA y las agencias de espionaje los agentes experimentados se horrorizaron frente a la manipulación de datos para justificar la invasión. Pero el nuevo elemento es seguramente el novedoso protagonismo ciudadano a escala global, posibilitado por la comunicación electrónica y la visibilización televisiva. Lo que ocurrió el 15 de febrero no fue una serie de protestas locales sino una sola manifestación global con forma de archipiélago. La oposición a la política de EEUU ha desencadenado lo que el escritor Jonathan Schell llama un nuevo superpoder: el público global. Sin caer en romanticismos, es innegable que una fuerza nueva ha entrado en el escenario geopolítico.

9. Mientras tanto, el director de la prestigiosa universidad militar de West Point es el teniente general William J. Lennox, Jr., doctorado en literatura inglesa por Princeton y gran admirador de la poesía.

Islam, terrorismo y política unipolar

De las Torres Gemelas a Irak

Desde los atentados del 11 de Septiembre, el terrorismo es la mayor amenaza a la seguridad internacional. Al Qaida, la organización fundamentalista islámica sunnita, se distingue de otros grupos terroristas, incluyendo a los fundamentalistas shiítas. La administración Bush, que ha hecho de la guerra contra el terrorismo la guía de su política exterior y doméstica, se basa en un esquema conceptual que dificulta la formación de un régimen de seguridad internacional. Partiendo de una comparación del terrorismo fundamentalista shiíta con la vertiente sunnita de Al Qaida, y el análisis del carácter de la política estadounidense, este ensayo define el contexto político internacional del terrorismo de la Posguerra Fría.

Khatchik DerGhoukassian

Introducción

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 inauguraron una nueva era en la política internacional, marcada por el terrorismo como la mayor amenaza de seguridad. Por su alcance global, fanatismo, objetivos ambiciosos y predisposición a causar daños extremos sin distinguir entre potenciales víctimas civiles y

Khatchik DerGhoukassian: doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad de Miami; máster en Relaciones Internacionales de Flacso-Argentina, donde es profesor e investigador asociado; especialista en temas de seguridad, defensa y política internacional.

Palabras clave: terrorismo, mundo árabe, Estados Unidos, guerra de Irak.

Pese a la existencia de una amenaza global la «guerra contra el terrorismo» se transformó en una empresa unilateral

no civiles, enemigos e inocentes, el terrorismo de Al Qaida, la organización fundamentalista islámica liderada por el saudita Osama Bin Laden que perpetró los ataques contra las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono, se diferencia de otros grupos que en el pasado recurrieron –o aún recurren– al mismo medio para alcanzar sus objetivos políticos. Por el peligro sin precedentes que el terrorismo de esta organización representa para EEUU, y por el impacto que el 11-S causó sobre la opinión pública estadounidense, la administración republicana de George W. Bush ha hecho del mismo su mayor preocupación. Después de los ataques, la agenda internacional y doméstica de su gobierno tiene al terrorismo como principal argumento para definir una política, determinar un curso de acción, o explicar y justificar prácticamente cualquier medida.

Pero la amenaza del terrorismo trasciende la percepción de los actuales hacedores de política en Washington. No es, por cierto, tan solo un «invento» que desde los años 70 designa a «la oposición organizada a las políticas de EEUU y sus aliados»¹, sino un punto de encuentro del interés global para luchar contra una amenaza real y objetiva a la estabilidad mundial. Así, pese al desacuerdo y la confrontación diplomática con muchos de sus aliados occidentales y no occidentales que la intervención militar de EEUU contra Irak generó en el mundo, la cooperación internacional para combatir el terrorismo continuó teniendo el mismo nivel que alcanzó luego del 11-S. De hecho, todos los gobiernos tienen interés en combatir a Al Qaida, en tanto amenaza arquetípica a la seguridad global. Parafraseando al editorial de *Le Monde* dedicado al 11-S, de alguna manera «todos seguimos siendo americanos» en la lucha contra el terrorismo.

Pese a la existencia de una amenaza global que ha creado como nunca antes un interés también global en desarrollar un régimen de seguridad internacional, la «guerra contra el terrorismo» declarada en su momento por EEUU, se transformó en una empresa unilateral que pronto se confundió con otras iniciativas de política exterior o doméstica que compartían poco o nada en el sentido de dismantlar la red global de Al Qaida, y terminar con las condiciones que fomentan su accionar violento. Un año después del 11-S, escribe Nicole Gnesotto: «las relaciones de [Estados Unidos de] América con el resto del mundo están

1. John Collins: «Terrorism» en John Collins y Ross Glover (eds.): *Collateral Language*, New York University Press, Nueva York, 2002, p. 165.

experimentando cambios fundamentales: y América es tan poderosa que estos cambios están afectando al sistema internacional de forma más drástica que los ataques terroristas en sí»². Así, gobiernos desde Europa hasta el Medio Oriente, África, Asia y América Latina se encuentran en la situación ambigua de tener por un lado un interés real de combatir el terrorismo, y a su vez en la obligación de reaccionar a las políticas de Washington que los perjudican. La «urgencia, militarización y unilateralismo»³ que caracterizaron la reacción estadounidense se están tornando permanentes, y el horizonte de «la guerra contra el terrorismo», junto con la naturaleza de la amenaza, crean un contexto político conflictivo que no favorece a la racionalización de la lucha.

Este ensayo es un esfuerzo para entender mejor el contexto político del terrorismo en el mundo unipolar de la Posguerra Fría. Se descartan las explicaciones parciales y unilaterales para lograr una mayor aproximación a la complejidad del fenómeno. Según nuestras hipótesis, a) la naturaleza del terrorismo de Al Qaida constituye una amenaza global y se distingue de otras vertientes del fundamentalismo islámico, como la de la Revolución islámica en Irán o del terrorismo de Hamas en Israel, cuya racionalidad operativa se limita a objetivos políticos y alcances geoestratégicos más restringidos; b) la política unipolar⁴ de EEUU limita la racionalización de la lucha global contra el terrorismo por la interposición y casi confusión sin precedentes en la época de la Guerra Fría de las agendas internacional y doméstica; c) la interacción de la naturaleza de Al Qaida por un lado, y la política unipolar de EEUU por el otro, está creando un contexto político internacional favorable a la perpetuación del terrorismo que además, gracias al proceso de globalización, no necesita bases territoriales fijas, ni intermediarios para conseguir los artefactos letales para su empresa violenta.

Para demostrar estos tres puntos de la hipótesis, procedo de la manera siguiente. Primero, defino la importancia teórico-analítica del «contexto político» del terrorismo. Luego, analizo la particularidad del terrorismo de la Posguerra Fría en la lógica de la evolución histórica del terrorismo; apunto fundamentalmente a la diferencia del islamismo sunnita de Al Qaida, del terrorismo que practica-

2. Nicole Gnesotto: «Reacting to America» en *Survival* vol. 44 N° 4, invierno de 2002-2003, p. 99.

3. *Ibid.*

4. El concepto «política unipolar» lo usan Kapstein y Mastanduno para analizar desde el neo-realismo la política internacional en un mundo unipolar (v. Ethan E. Kapstein y Michael Mastanduno [eds.]: *Unipolar Politics. Realism and State Strategies After the Cold War*, Columbia University Press, Nueva York, 1999). El uso que se le da en este ensayo sigue la misma línea de pensamiento teórico con un mayor énfasis en la interacción agencia/estructura definida por el constructivismo social (v. Alexander Wendt: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999).

ron organizaciones fundamentalistas shiítas inspirándose en la Revolución islámica de Irán. Paso después a definir la política unipolar de EEUU en términos de la interconexión e interposición de las agendas doméstica e internacional, y su impacto en «la guerra contra el terrorismo». En la conclusión demuestro las incompatibilidades de la política unipolar con los esfuerzos más racionales para debilitar las condiciones estructurales que constituyen el contexto político del terrorismo actual.

El terrorismo y su contexto político

La definición de terrorismo que el gobierno de EEUU ofrece no ayuda a entender el fenómeno en sí, y no es sorprendente que haya generado desacuerdos sino más bien conflictos, en la coalición inicial que apoyó la intervención militar en Afganistán para derrocar al régimen de los talibanes que albergaban a Al Qaida y su líder. «El enemigo no es una persona, no es un régimen político. No es por cierto una religión. El enemigo es el terrorismo, la violencia política premeditada, motivada y perpetuada por grupos subnacionales o agentes clandestinos contra no combatientes»⁵, se lee en el documento elaborado por la administración Bush que hace pública su política antiterrorista. Esta definición eterniza la política en una dimensión propia de la abstracción voluntaria del término. La lista de las 28 organizaciones que EEUU ha elaborado tampoco convence a todos los países para unir los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo en las líneas elaboradas por Washington. La Unión Europea, por ejemplo, ha bloqueado los bienes financieros de solo dos de estas organizaciones y no ha congelado los de ninguno de la oncenena de grupos europeos que en la lista de EEUU aparecen como vinculados a terroristas. Irán, Siria, el Líbano, entre otros, cooperan en combatir el terrorismo de Al Qaida, pero se muestran opuestos en adherir a la definición de terrorismo elaborada por Washington por interés propio. Y, aunque tenga mucho en común con el extremismo de Al Qaida, la racionalidad política del terrorismo de la organización palestina Hamas es diferente de la que identifica a los seguidores del multimillonario saudita. De hecho, el carácter eminentemente político de cómo se elaboró la mencionada lista en el Congreso mucho antes del 11-S⁶ siguió vigente aun cuando países que aparecen en la lista como auspiciantes del terrorismo colaboraron activa-

5. *National Strategy for Combating Terrorism*, en <www.whitehouse.org>, 2/2003, p. 1.

6. Para David E. Long, la elaboración de la lista ha sido un mandato del Congreso para «aparentemente permitir a Estados Unidos tomar una elevada posición moral contra el terrorismo con poco costo político. Sin criterio objetivo para decidir cuándo incluir o sacar países de la lista, la decisión es puramente de índole política» (D.E. Long: «Countering Terrorism beyond Sovereignty» en Maryann K. Cusimano (ed.): *Beyond Sovereignty Issues for a Global Agenda*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000, p. 98.

mente con EEUU para combatir a Al Qaida y derrocar a los talibanes. La paradoja de una amenaza global real por un lado y el fracaso de lograr mayor cooperación para combatirla por el otro, proviene menos de la incompatibilidad de la definición del concepto con intereses distintos que del contexto político en que opera el terrorismo de la Posguerra Fría. Así, desde que el terrorismo apareció en la práctica y la teoría políticas hace unos 200 años atrás, en vísperas de la Revolución francesa, la definición del término ha cambiado constantemente de acuerdo con su uso. La definición es solo un primer paso hacia la comprensión del fenómeno. Los analistas concuerdan en general en que «es importante examinar el contexto político en el cual el terrorismo y los terroristas operan; es decir, los factores históricos, sociales, económicos, étnicos, y hasta psicológicos que tengan alguna influencia en su pensamiento, comportamiento y accionar»⁷.

El contexto en que opera el terrorismo de la Posguerra Fría, tipificado por Al Qaida, está determinado simultáneamente por los rasgos propios de la organización, el fundamentalismo islámico en su vertiente sunnita, y por la política de EEUU, la única superpotencia mundial. El modo en que el terrorismo se ha instalado en la agenda internacional y doméstica estadounidense desde el 11-S revela la interconexión entre ambos factores; cualquier interpretación que ignore esta relación resultará sólo parcial. De hecho, las contradicciones propias de la «guerra contra el terrorismo» que EEUU ha declarado como guía principal de su política son consecuencias del contexto político definido por la interconexión de los factores descritos.

El paradigma de la «cuarta ola»: Al Qaida y el fundamentalismo islámico sunnita

En general los analistas coinciden en que una definición mínima del terrorismo debe dar cuenta de su naturaleza política, el uso sorpresivo de la violencia, y el protagonismo de actores no estatales. El terrorismo del fundamentalismo islámico concuerda con esta definición. Constituye además, desde una perspectiva histórica, la «cuarta ola» de índole religiosa⁸. Más allá de ser un rasgo co-

7. David J. Whittaker: *The Terrorismo Reader*, 2ª ed., Routledge, Nueva York, 2003, p. 4.

8. De acuerdo con el editor del *Journal of Terrorism and Political Violence*, David C. Rapoport, después de la aparición del terrorismo en la escena política moderna con los tribunales revolucionarios en Francia en el siglo XVIII, la primera ola de accionar terrorista la inauguró la organización anarquista rusa Narodnaya Volya (Voluntad del Pueblo) en 1879, con el objetivo de «despertar la conciencia de las masas» hacia cambios radicales. La segunda ola se expandió de los años 20 a 60 del siglo XX y fue la expresión de la lucha por la autodeterminación nacional de los pueblos colonizados por las potencias occidentales. La guerra de Vietnam desató la tercera ola que se expandió por todo el mundo; empezó a estancarse y se apagó en los 80, pero fue reemplazada por una cuarta ola, la que se caracteriza por su naturaleza religiosa, a partir de la Revolución islámica de Irán en 1979 y la derrota soviética

mún de la religión, las distintas expresiones de este terrorismo de la cuarta ola tienen contextos políticos bien distintos. De hecho, el único que constituye una amenaza global proviene de la vertiente sunnita del fundamentalismo islámico. Hasta las organizaciones radicales musulmanas que operan en un contexto territorial definido se diferencian de Al Qaida y, de acuerdo con Emmanuel Sivan, no comparten su visión de futuro apocalíptico⁹. La particularidad de ésta radica en el hecho de que por la propia historia y evolución del islamismo sunnita, ha desarrollado una radicalización de alcance global. Se distingue sobre todo del fundamentalismo de corte shiíta por una extensión geopolítica que simplemente no puede restringir la ambición imperialista de su lucha política. Una mirada comparativa entre ambos movimientos fundamentalistas, por lo tanto, nos acerca mejor a la comprensión de la amenaza global del terrorismo de Al Qaida.

La Revolución es shiíta. Históricamente el sunnismo siempre estuvo en el poder y persiguió a los shiítas por herejes.

Mientras que el islam sunnita se convirtió en la doctrina del poder y la conquista en manos de los califas, el shiísmo pasó a ser la doctrina de la oposición, de los desheredados. El punto de partida del shiísmo es la derrota de Alí y sus descendientes; su principal preocupación son los vencidos y los oprimidos a la vez que apelan a los sentimientos de martirio y sufrimiento de sus seguidores, lo cual lo acerca notablemente al cristianismo. ... Los shiítas duodecimanos (seguidores del duodécimo y último Imam) establecen una doctrina mesiánica, según la cual el gobierno de los tiranos continuará en el mundo hasta que el Imam Oculto vuelva a aparecer para redimir a la humanidad.¹⁰

Sólo con Khomeini el shiísmo abandonó su abstención política tradicional y empezó su emancipación con una retórica que remitía al inicio de la división del islam. Pero esta emancipación, que llevó a la Revolución islámica de Irán, estaba muy vinculada a la realidad social y política del país. De hecho el nacionalismo iraní, cuya tradición se remonta a comienzos del siglo xx y a las iniciativas del primer ministro Mosadagh en la década de los 50, jugó un papel determinante en la derrota del Sha. No por casualidad Saddam Husein, de Irak, denominó su campaña militar contra Irán en los años 80 «Qadisiat Saddam», en memoria de la batalla del siglo vii en que los árabes conquistaron Persia y convirtieron a su pueblo al islam. Esta primera diferencia entre una emancipación política shiíta muy vinculada a Irán por un lado, y la tradición sunnita

en Afganistán una década después. Según el mismo analista, si bien la tercera ola se distingue por el protagonismo del islam, las tácticas usadas inspiraron a otros movimientos, como a los Tigres de Tamil en Sri Lanka, el extremismo judío en Israel, y las milicias fundamentalistas en EEUU. D.C. Rapoport: «The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism» en *Current History*, 12/2001. 9. E. Sivan: «The Clash within Islam» en *Survival* vol. 45 N^o 1, primavera de 2003.

10. León Rodríguez Zahar: *La revolución islámica-clerical de Irán, 1978-1989*, El Colegio de México, México, 1991, p. 18.

muy presente en el nacionalismo árabe por el otro, ha sido el gran obstáculo para que la Revolución islámica iraní se expanda en el mundo árabe.

Pese a haber instaurado un régimen basado en la ley religiosa, la *sharía*, la Revolución islámica es un fenómeno moderno, aunque particular y ciertamente distinto del sentido secular de la modernidad occidental. Es la rebelión de las masas contra un régimen represor y la respuesta de los marginados de una modernización forzada y reservada solo para el sector privilegiado de la sociedad¹¹. El discurso es propio de los movimientos de liberación tercermundistas y habla esencialmente de la justicia social. Es moderno también por ser

el fruto de la acción de un nuevo actor, la juventud, que surge en la escena social después de la intensa y salvaje modernización de las décadas anteriores. La dimensión reactiva e islamista de la Revolución no está inscrita con anterioridad en el proyecto revolucionario que, por otra parte, era bastante confuso y sin un hilo conductor coherente. La modernización represiva y autocrática precedente ciertamente ejerció una gran influencia en la estructuración del campo político constituido en los comienzos de la Revolución. La nueva juventud, actor principal del movimiento revolucionario, quiere la libertad y es incapaz de concebir las relaciones políticas en el campo democrático.¹²

Este particular modernismo de la Revolución islámica explica también las limitaciones del proyecto de islamización total de la sociedad¹³, así como la decepción y la frustración por las promesas incumplidas cuando la «utopía no moviliza más»¹⁴ después de la muerte del líder. Finalmente, la institucionalización de la Revolución, a saber la República Islámica de Irán, generó «un esquema ... bastante similar a un régimen presidencialista con una Corte Suprema musulmana»¹⁵. Este esquema creó las condiciones que posibilitaron la evolución de la sociedad iraní, mientras en el ámbito internacional, más específicamente después de la guerra con Irak y la muerte de Khomeini, la socialización del actor estatal terminó con el discurso de la exportación de la Revolución. Por cierto Irán auspició el terrorismo. El Hizbulá libanés fue creado por los Guardianes de la Revolución en 1982, pero el terrorismo auspiciado por Irán quedó circunscrito por el contexto político de la propia Revolución de 1979 y su institucionalización; además se limitó a la población shiíta, minoritaria dentro del islam.

11. *Ibid.*, cap. II.

12. Farhad Khosrokhavar: *L'utopie sacrifiée*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1993, p. 327.

13. Robin Wright: «Dateline Teheran: A Revolution Implodes» en *Foreign Policy* N° 103, verano de 1996.

14. F. Khosrokhavar: *ob. cit.*, p. 328.

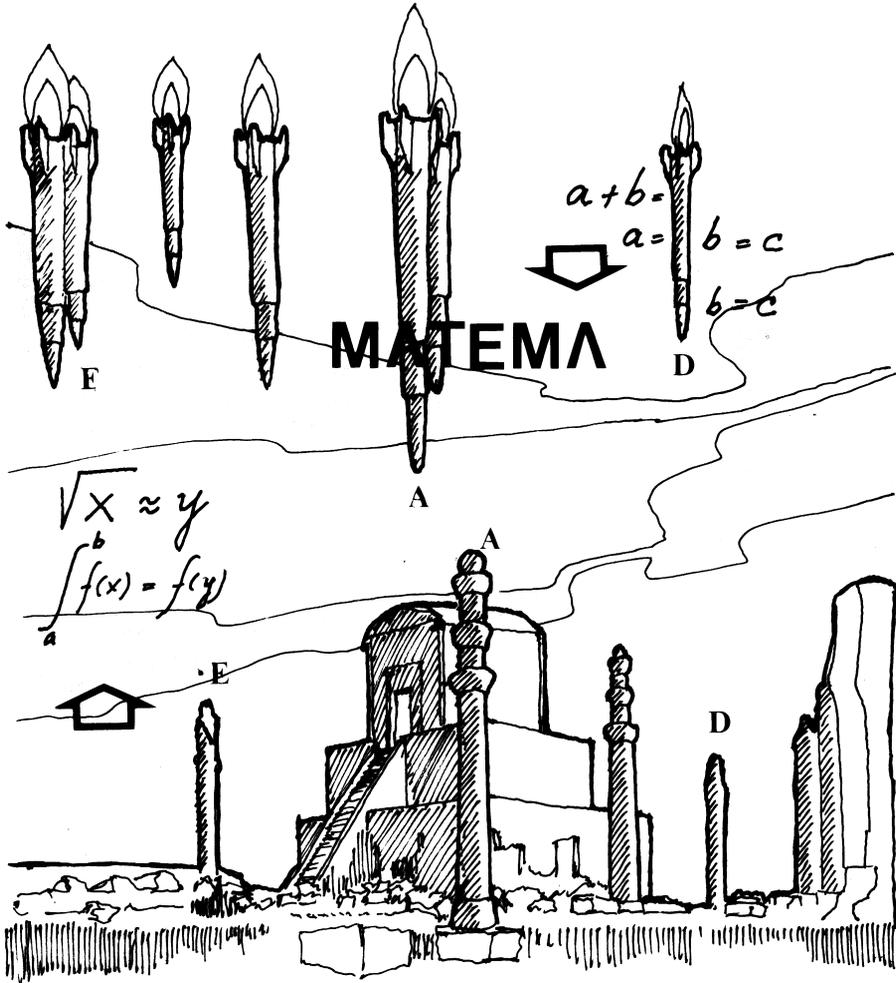
15. Joseph Maïla: «L'Islam et la crise de la représentation politique dans le monde arabo-musulman: sur l'expression et la fonction politiques de l'islamismo», documento presentado en el seminario «Desarrollo institucional y crisis de la representación política», ISEN, Buenos Aires, julio de 1995.

El Jihad es sunnita. A diferencia de la Revolución islámica, el fenómeno del *Jihad*, o Guerra Santa, lanzado por el integrismo sunnita –más precisamente por el llamado de Bin Laden en 1998 a combatir a EEUU y Occidente– no es un proyecto revolucionario en el sentido moderno de emancipación. Históricamente

***Los líderes
 nacionalistas
 árabes dieron
 a la religión
 un uso dual***

el sunnismo desarrolló el califato como la institución política donde se aplica la *sharía*, y por representar el poder mismo se caracterizó por una postura a favor del *statu quo*. Esto explica también el distanciamiento en los países sunnitas de la elite gobernante respecto del pueblo común y su negativa a abrazar proyectos participativos. Por su carácter conservador, el islam político sunnita no supo presentar ningún modelo de modernización para las sociedades medio orientales en el siglo XIX, y fue el paradigma del nacionalismo secular que se impuso como fuerza modernizadora luego de la caída del Imperio Otomano. Aún así, el sunnismo convivió con la ideología nacionalista en el mundo árabe como un componente cultural de los grandes proyectos de unión, a pesar de que el naserismo, por ejemplo, persiguió a la Hermandad Musulmana, la primera organización islamista árabe. Más aún, los líderes nacionalistas árabes dieron a la religión un uso dual, distanciándose cuando se trataba de proyectar secularismo y usándola como elemento de solidaridad cuando se la precisaba, al mejor estilo de Saddam Husein. En cuanto a las monarquías del Golfo Pérsico, no había nada más ajeno a la legitimidad del régimen teocrático, conservador y sunnita de estos países que el mensaje revolucionario proveniente del Irán shiíta.

Bin Laden y sus seguidores provienen de esta tradición conservadora del poder. La formación de su identidad integrista no tuvo lugar en las condiciones sociales, económicas y culturales de la Revolución islámica, y no ha generado un pensamiento político con un proyecto institucional, salvo la interpretación muy particular y extremista talibana de la *sharía*. El *Jihad* que Bin Laden declaró contra EEUU y Occidente en general, corresponde más a una lucha por el poder que a un movimiento revolucionario emancipatorio moderno en un contexto social y territorial concreto. Esto, por supuesto, no descalifica su capacidad de movilización tanto para la recaudación de fondos como para el reclutamiento de voluntarios o la realización de operaciones terroristas. De hecho, los terroristas de Al Qaida operan a través de redes bien organizadas, con conocimiento avanzado sobre el manejo de las finanzas y de técnicas militares, y con un discurso que conmueve a importantes sectores de la sociedad movilizada por la convicción de apoyar a una causa noble igual que en los tiempos de la ayuda a los *mudjahidín* afganos¹⁶.



El terrorismo de Al Qaida se diferencia de la misma táctica practicada por otras organizaciones no por la ruptura entre la estrategia militar y el objetivo político, sino por la ambición y alcance de estos mismos objetivos. La expansión geoestratégica global del islam sunnita es tan vasta que nada menos que una utopía imperial puede restringir la proyección de poder que sus líderes ambicionan. No quiere decir, evidentemente, que todos los musulmanes sunnitas se identifican con ese radicalismo. Por el contrario, probablemente esta sea la más minoritaria de todas las organizaciones terroristas, pero también es la más apta

16. Selcan Hacaoglu: «Islamic Groups Aid Chechens», cable de AP (24/12/1999) desde Estambul; v. tb. Yossef Bodanski: «The New Azerbaidjan Hub; How Islamist Operations are Targeting Rusia, Armenia and Nagorno Karabagh?» en *Defense & Foreign Affairs' Strategic Policy (section: The Caucasus)*, p. 6.

para operar globalmente con un fuerte llamado a la identidad religiosa, como lo ha demostrado el origen y nacionalidad de sus operativos. El terrorismo de Al Qaida no pretende generar movilizaciones masivas en el mundo musulmán y hacer estallar rebeliones populares. Es marcadamente un desafío al poderío de EEUU, que viene subiendo las apuestas desde el principio de los años 90. Es la única estrategia que el grupo posee, especialmente después de haber perdido su base territorial en Afganistán. Como sostiene Martha Crenshaw, el antiamericanismo del terrorismo de Al Qaida tiene una lógica ideológica y otra funcional: atacando a EEUU, pretende despejar los regímenes conservadores del mundo musulmán, especialmente en el Golfo Pérsico, de su apoyo y garantía más poderosos¹⁷.

Sin la política estadounidense, por lo tanto, el contexto en que opera el terrorismo de Al Qaida es incompleto. La parte siguiente enfoca la forma en que EEUU percibe esa amenaza y, sobre todo, estructura la lucha contra el terrorismo. La pregunta crítica no es si esta lucha carece de fundamento objetivo, menos si EEUU tiene el derecho moral de llevarla adelante, sino más bien si en la forma en que se ha estructurado permite una mayor racionalización, entendida en la perspectiva de reducir la amenaza global a la seguridad mundial.

La política unipolar

Después de ser tan solo una de las amenazas a la seguridad de EEUU en la década de los 90¹⁸, el terrorismo pasó a ser la mayor preocupación de la actual administración republicana. La nueva estrategia de seguridad nacional hizo del terrorismo el argumento central que justifica ataques preventivos contra los Estados¹⁹. La pesadilla de un 11-S con armas de destrucción masiva, por otra parte, puso en primera línea la posible conexión de terroristas con regímenes que desarrollen, o tengan capacidad de desarrollar, esas armas. El argumento justificó –por cierto sin convencer demasiado– la intervención militar en Irak en marzo-abril de 2003 que terminó derrocando al régimen de Husein.

17. Martha Crenshaw: «Why America? The Globalization of Civil War» en *Current History*, 12/2001.

18. En su libro *6 Nightmares Real Threats in a Dangerous World and How America can Meet Them*, Little, Brown and Company, Nueva York, 2000, el ex-asesor del presidente Bill Clinton en cuestiones de seguridad nacional, Anthony Lake, sostiene que las nuevas amenazas que enfrentaba EEUU no se limitaban al terrorismo biológico y químico.

19. *The National Security Strategy of the United States of America*, 9/2002. La doctrina de los ataques preventivos se ha hecho más explícita en otro documento: *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, 12/2002. Estos documentos oficiales del gobierno de EEUU, están en <www.whitehouse.org>.

Pero la «guerra contra el terrorismo» tiene también una importante dimensión doméstica estadounidense. La legislación llamada USA Patriot Act²⁰, que incluye medidas para facilitar la identificación y detención de personas sospechosas de ser terroristas, así como para reorganizar las agencias federales de seguridad interna, fue ratificada por el presidente

Bush a fines de octubre de 2001. Para proteger al país y la sociedad contra ataques terroristas se creó el Departamento de Seguridad, con un presupuesto anual de 30.000 millones de dólares, con la misión de coordinar las informaciones de distintas agencias federales acerca de cualquier amenaza, y tomar precauciones. En virtud de las implicancias de la nueva norma, la actuación e intervención de las agencias de seguridad estatal se expandió de manera considerable y, para las organizaciones de defensa de derechos humanos y libertades civiles, hasta alarmante²¹. Sin embargo, en general la opinión pública en EEUU ha apoyado estas medidas extraordinarias de seguridad, lo que se refleja en la aprobación, superior a 50%, a la gestión de Bush desde el 11-S.

El terrorismo de la Posguerra Fría se desarrolló en el proceso de globalización de los años 90

La interconexión e interacción de estos dos aspectos, internacional y doméstico, de la guerra contra el terrorismo, caracterizará la política de Washington en el futuro previsible. Es, en primer lugar, decisión de la administración Bush que así sea. En su discurso de octubre de 2001, cuando hizo pública la orden de intervenir militarmente en Afganistán para derrocar al régimen talibán y dismantelar la organización terrorista Al Qaida, advirtió que la lucha contra el terrorismo sería «más amplia» que en esa primera campaña²². Y cuando declaró el fin de la fase militar de la Operación Libertad para Irak, el 1º de mayo de 2003, aclaró que se trataba de «una victoria en la guerra contra el terrorismo que empezó el 11 de septiembre de 2001, y que aún continúa»²³. En segundo lugar, «la guerra contra el terrorismo» ha ingresado en la agenda electoral²⁴. El asesor de Bush, y mayor arquitecto del triunfo republicano en los comicios presidenciales de 2000 y legislativos de 2002, Karl Rove, ya piensa hacer del terro-

20. El USA Patriot es el acrónimo en inglés de Uniendo y Asegurando América Proveyendo de Instrumentos Requeridos para Interceptar y Obstaculizar el Terrorismo (Uniting and Securing America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism).

21. V. el informe preparado por Stephen J. Schulhofer: *The Enemy within Intelligence Gathering, Law Enforcement, and Civil Liberties in the Wake of September 11*, The Century Foundation, Nueva York, 2003.

22. Del discurso a la nación del presidente Bush, 7 de octubre de 2001 desde la Casa Blanca.

23. David E. Sanger: «President says Military Phase in Iraq has Ended» en *The New York Times*, 2/5/03.

24. Gary C. Jacobson: «Terror, Terrain, and Turnout: Explaining the 2002 Midterm Elections» en *Political Science Quarterly*, primavera de 2003.

rismo el tópico central de la campaña electoral de 2004²⁵. Las medidas antiterroristas, finalmente, han venido para quedarse en el ámbito doméstico por lo menos hasta 2005, como prevé la legislación mencionada. Por ahora el Senado rechazó extenderla indefinidamente según lo había pedido la Casa Blanca, pero no hay garantías de que esta decisión no se modifique en caso del triunfo electoral de Bush en 2004 y de otro ataque terrorista.

Es la agenda republicana con un claro sello de ideología neoconservadora la que está marcando las pautas domésticas e internacionales de la guerra contra el terrorismo, y obligando al resto del mundo a seguirlas. A los demócratas todavía les falta su propia visión alternativa de esta guerra, y su adicción a las encuestas, así como su incapacidad de frenar el giro a la derecha del partido desde la llamada «revolución conservadora» de Reagan, no les permite definir alguna propuesta no solo reactiva a las iniciativas cada vez más audaces de la derecha de los republicanos. Por lo tanto, muy probablemente la guerra contra el terrorismo termine generando un consenso bipartidario con parámetros no tan variados de su actual etapa de formación. Del mismo modo que la política de contención en el mundo bipolar de la Guerra Fría, la guerra contra el terrorismo definirá el esquema unipolar de la Posguerra Fría; a diferencia de la contención, sin embargo, la agenda de esta política se destacará por su carácter «interméstico»²⁶.

Por las características inherentes a la política unipolar, la guerra contra el terrorismo será «sucias, brutal y larga»²⁷. No solo para la administración estadounidense no es claro cuándo y cómo terminará, sino que, interactuando con la lógica propia del terrorismo, se crea un contexto en que la amenaza tiende a perpetuarse. Persiste, por un lado, una cultura estratégica muy estadocéntrica, basada en el cálculo de costo/beneficio que se compatibilizó bien con la lógica de la disuasión nuclear, pero se muestra poco flexible para adaptarse a la nueva naturaleza de la amenaza del terrorismo global²⁸. El proceso de toma de decisiones, por el otro lado, vincula temas domésticos e internacionales como nunca antes, y condiciona las iniciativas globales de lucha contra el terrorismo con consideraciones contradictorias según estrategias eficientes.

25. Francis X. Clines: «Karl Rove's Campaign Strategy: It's the Terror, Stupid» en *The New York Times*, 10/5/03.

26. «Interméstico» define una agenda política donde se hace difícil distinguir la frontera que separe los temas internacionales y domésticos.

27. Ivo H. Daadler y James M. Lindsay: «Nasty, Brutish, and Long: America's War on Terrorism» en *Current History*, 12/2001.

28. Audrey Kurth Cronin: «Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism» en *Survival* vol. 44 N°2, verano de 2002.

El contexto político del terrorismo de la Posguerra Fría

El terrorismo de la Posguerra Fría se desarrolló en el proceso de globalización de los años 90. Desde esta perspectiva, la globalización, entendida como «la ampliación, profundización y aceleración de la interconexión mundial de la vida social contemporánea»²⁹, la cuarta ola de terrorismo importa menos en su carácter identitario/religioso que como competencia operacional. «Tal vez el cambio más importante del ámbito del terrorismo desde el fin de la Guerra Fría haya sido la capacidad de la gente y materiales de escaparse del control en el cruce de fronteras internacionales.»³⁰ Las organizaciones terroristas han aprendido y aplicado las técnicas operativas de las organizaciones criminales transnacionales y han establecido alianzas cooperativas con las mismas³¹. Esta completa inserción de los terroristas en el proceso de globalización explica, por ejemplo, el éxito solo modesto de los esfuerzos cooperativos de combatir el flujo de las finanzas de Al Qaida después del 11-S³². Otra consecuencia importante de la inserción del terrorismo en el proceso de globalización es que las organizaciones terroristas ya pueden obviar el auspicio de un Estado³³. Más aún, los Estados «colapsados»³⁴ ofrecen las mejores condiciones de albergue para las organizaciones terroristas. El máximo ejemplo ha sido Afganistán bajo el régimen talibán, que probablemente necesitaba más a Bin Laden y la red global de Al Qaida para asegurar su supervivencia traficando drogas, y así conseguir las armas necesarias en su guerra contra la Alianza del Norte, que Bin Laden al gobierno talibán. De hecho, la derrota de los talibanes no significó el desmantelamiento de Al Qaida.

La perspectiva de la política unipolar de la guerra contra el terrorismo es demasiado estadocéntrica para enfrentar exitosamente una amenaza bien insertada en el proceso de globalización³⁵. Tres aspectos de la misma ayudan a ilustrar este punto de vista.

29. David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (eds.): *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford, 1999, p. 2.

30. D.E. Long: ob. cit., p. 107.

31. Louise I. Shelley: «The Nexus of Organized International Criminals and Terrorism» en *Paper*, <<http://usinfo.state.gov/regional/ea/chinaaliens/nexus.htm>>, 2002.

32. Jonathan M. Winer y Trifin J. Roule: «Fighting Terrorist Finance» en *Survival* vol. 44 N° 3, otoño de 2002.

33. Ray Takeyh y Nikolas Gvosdev: «Do Terrorist Need a Home?» en *The Washington Quarterly* vol. 25 N° 3, verano de 2002.

34. Robert Rotberg: «The New Nature of Nation-State Failure» en *The Washington Quarterly* vol. 25 N° 3, verano de 2002.

35. Para A. Kurth Cronin el problema es más amplio todavía: tanto la perspectiva gubernamental como la de la academia no han logrado elaborar una comprensión estratégica del terrorismo en general (A.K. Cronin: «Behind the Curve» en *International Security* vol. 27 N° 3, invierno de 2002-2003.

1. La abstracción implícita en la noción de terrorismo que fundamenta la política unipolar no distingue el terrorismo del fundamentalismo islámico de corte shiíta de la vertiente sunnita, que profesa Al Qaida. Esta distinción es importante porque el terrorismo shiíta operaba en los años 80 bajo el auspicio de un Estado que no solo limitaba su accionar, sino que por la naturaleza de la relación patrón-cliente abría también espacios para negociar con terceros partidos, como ocurrió en el caso de la liberación de los rehenes americanos secuestrados en el Líbano³⁶. Al Qaida carece de tal auspicio. Tampoco tiene objetivos políticos claros que puedan generar un esquema de negociación directa o indirecta. Mucho más global que el shiísmo en su extensión geopolítica y con la utopía de restaurar un pasado de gloria imperialista, apuesta por un desafío cada vez más audaz a la superpotencia mundial, para capitalizar los eventuales éxitos de sus golpes espectaculares; recluta sus militantes globalmente a partir de una especialización adquirida durante la lucha contra la invasión soviética a Afganistán y de la misma red internacional que se construyó en estos años; busca Estados colapsados para establecer sus bases operativas, aunque la derrota militar de estos últimos sea disuasiva. De hecho, como se dijo, perder Afganistán no resultó ser un golpe muy duro para Al Qaida, que sigue operando por lo menos en Pakistán, Arabia Saudita y Marruecos, como lo demostraron los atentados ocurridos en mayo de 2003, inmediatamente después de la ocupación militar de Irak. Al estadocentrismo de la política unipolar se le escapa la evaluación rigurosa de la capacidad global de esta organización. Si bien la nueva doctrina de seguridad nacional de la administración Bush ha vuelto a enfocar el fenómeno de los Estados colapsados, brinda respuestas inadecuadas, demasiado militarizadas y sin la atención requerida para la reconstrucción de las instituciones en los Estados periféricos más afectados y debilitados por la globalización³⁷. Los Estados fracasados, por otra parte, no son los únicos albergues preferidos por Al Qaida; también existen otros debilitados, que se comportan como «cortesanos» en la política internacional³⁸, como por ejemplo Arabia

36. Navin A. Bapat: «State Bargaining in Transnational Terrorist Events», documento preparado para el encuentro anual de la International Studies Association, 26-28 de febrero de 2003, Portland, Oregon.

37. Susan E. Rice: «The New National Security Strategy: Focus on Failed States» en *Policy Brief* N° 116, The Brookings Institution, 2/2003.

38. El comportamiento «cortesano» de un Estado es una característica propia de las relaciones internacionales en la Posguerra Fría. En su definición más amplia, un Estado «cortesano» goza de legitimidad internacional y hasta es un cercano colaborador de la superpotencia, pero al mismo tiempo mantiene relaciones ilegítimas con diversos actores y opera en la economía política ilícita global gracias a los beneficios privados de la elite que está en el poder. Para mayor elaboración del concepto, ver K. DerGhoukassian: «The Courtesan State in International Relations: The Struggle for Power and Profit», documento presentado al encuentro anual de la International Studies Association, Nueva Orleans, 24-27 de marzo de 2002. Una versión revisada del mismo ha sido publicada en portugués bajo el título «O Estado Cortesão nas Relações Internacionais: A Disputa por Poder e Lucro» en *Contexto Internacional* vol. 24 N° 2, 7-12/2002, pp. 267-328.

Saudita y Pakistán, que muestran condiciones ideales para hospedar al terrorismo, y Washington carece de políticas apropiadas para esta situación.

2. La política unipolar hacia el Medio Oriente y el mundo musulmán genera el resentimiento que sirve de caldo de cultivo para el terrorismo. Diversos estudios han demostrado que no es la pobreza en sí la que fomenta el terrorismo³⁹, aunque crea las condiciones propicias para su implantación en los sectores más marginados de las sociedades musulmanas. Más bien, como concluyó una conferencia en Harvard en mayo de 2002, son la humillación, el aislamiento económico y la política exterior de EEUU los factores que incentivan el accionar de los terroristas⁴⁰. El presidente Bush, por cierto, tiene una visión y una política acerca del Medio Oriente que no están promovidas solo por su religiosidad de cristiano «nacido nuevamente» ni por cálculos electorales. Implementar esa visión resulta problemático por las tensiones inherentes a los grandes esquemas de modernización y democratización de la región, por un lado, y por la necesidad de buscar la colaboración de los países árabes para combatir el terrorismo⁴¹. La promoción democrática de EEUU en el Medio Oriente carece de credibilidad por su indiferencia hacia los derechos de los palestinos, el apoyo a los regímenes autocráticos y por la política global, y hasta doméstica de ese país, de promoción de los derechos humanos, según un estudio de Carnegie Endowment⁴². Pero la restauración de la credibilidad, como ocurrió en América Latina en los años 80, que recomienda el mencionado estudio, se dificulta por la escasa receptividad de la administración Bush de los puntos de vista de los musulmanes moderados, y por su predisposición a seguir a intelectuales neoconservadores o historiadores como Bernard Lewis, cuyo argumento consiste en que el mundo árabe musulmán nunca estará cerca del idealismo occidental y siempre temerá y respetará la fuerza bruta⁴³. Más allá de la validez de estas tesis que enfatizan el factor cultural como principal motor de las decisiones políticas, lo cierto es que a pesar de su decisión inicial de no mortificar a los musulmanes, la administración Bush ha mostrado poca perseverancia: la especialista en relaciones públicas que el Gobierno nombró después del 11-S, para facilitar la comunicación con la comunidad musulmana y evitar que se proyecte una imagen discriminatoria, presentó su renuncia después de constatar que

39. Alan B. Krueger y Jitka Malecjo: «Education, Poverty, Political Violence, and Terrorism: Is There a Causal Connection?», documento preparado por recomendación del Banco Mundial, Princeton University, NJ, 5/2002.

40. Nicholas D. Kristof: «Behind the Terrorists» en *The New York Times*, 7/5/02.

41. Philip H. Gordon: «Bush's Middle East Vision» en *Survival* vol. 45 N° 1, primavera de 2003.

42. Marina Ottaway: «Promoting Democracy in the Middle East. The Problem of U.S. Credibility» en *Carnegie Endowment for International Peace. Working Paper* N° 35, 3/2003.

43. Husain Haqqani: «How Bush Silenced the Moderate Muslim Voice» en *Indian Express*, 4/4/03.

***Tarde o temprano
 la administración
 estadounidense
 deberá decidir
 cómo ubicarse frente
 a las demandas
 de los shiítas***

su desempeño no daba resultados. La exigencia de un registro especial de residentes extranjeros generó grandes controversias, rencores y hasta conflictos diplomáticos por estar dirigido exclusivamente a ciudadanos de países musulmanes; representantes de sectores fundamentalistas cristianos cercanos a la administración y al propio presidente recurrieron en sus sermones a términos insultantes al islam, pese a lo cual siguieron con acceso privilegiado a los círculos del Gobierno; personalidades como el académico Daniel Pipes, que por sus posturas partisanas e iniciativas muy cuestionables generaron rechazo de parte de musulmanes y no musulmanes, fueron nombrados en puestos clave con influencia indirecta en el proceso de toma de decisiones. Estos hechos pueden interpretarse en términos de preferencia ideológica, política doméstica o consideración electoral, pero en la lógica «interméstica» de la política unipolar, inciden en el contexto político internacional del terrorismo.

3. La política unipolar se centra demasiado en la visión apocalíptica del terrorismo con armas de destrucción masiva, y presta poca atención al aspecto más simple aunque no menos difícil de la letalidad de los medios en uso. Por cierto, el peligro de ejecutar acciones terroristas con armas de destrucción masiva es bien real⁴⁴. Pero el factor sorpresa inherente a la definición ha demostrado cuán perversamente creativa, barata y mortal puede ser una iniciativa como la del 11-S. Hay, por otra parte, claras evidencias de que el entrenamiento de los terroristas se lleva a cabo con armas y artefactos explosivos convencionales, cuya letalidad se incrementa exponencialmente con el odio doctrinario que reciben durante su preparación⁴⁵. Más aún, panfletos de Al Qaida encontrados en Kabul alentaban a los militantes fundamentalistas a entrenarse para el *Jihad* en EEUU, donde existen amplias posibilidades no solo de seguir cursos de entrenamiento militar y conocimiento de armas de fuego en clubes privados, sino también obtener las armas aprovechándose de las permisivas normas de acceso a ellas⁴⁶. Mientras los esfuerzos globales de los países desarrollados apuntan a impedir que armas de destrucción masiva caigan en manos de terroristas⁴⁷, se hace poco para restringir el flujo mundial ilegal de armas convencionales y pequeñas. Las

44. Jessica Stern: *The Ultimate Terrorists*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1999.

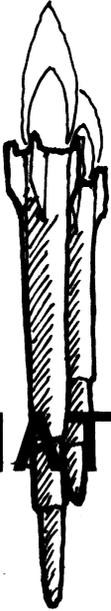
45. Martha Brill Olcott y Bakhtiar Babajanov: «The Terrorist Notebooks» en *Foreign Policy*, 3-4/2003.

46. *Firearm Training for Jihad in America*, report of the Violence Policy Center, <www.vpc.org>, 11/2001.

47. Jim Wurst: «International Response: G-8 to Assess Progress on Preventing WMD Spread» en *Global Security Newswire*, 5/2003.

limitaciones de los gobiernos para impedir el tráfico de armas⁴⁸ es solo una parte de la respuesta. La otra es que por más pruebas empíricas que se encuentren de la letalidad de las armas convencionales y su relación con el terrorismo, la política unipolar impide que EEUU tome una firme resolución con respecto a un tema –el derecho a tener armas– casi tabú para la mayoría de los políticos y aspirantes a cargos electorales. Al *lobby* de armas fuerte y eficientemente organizado por la Asociación Nacional del Rifle (NRA por sus siglas en inglés), se le suma la expansión de los poderes del ministro de Justicia, John Ashcroft, miembro del NRA y firme creyente del derecho de todos los americanos a poseer armas, para combatir el terrorismo⁴⁹.

MATEMA

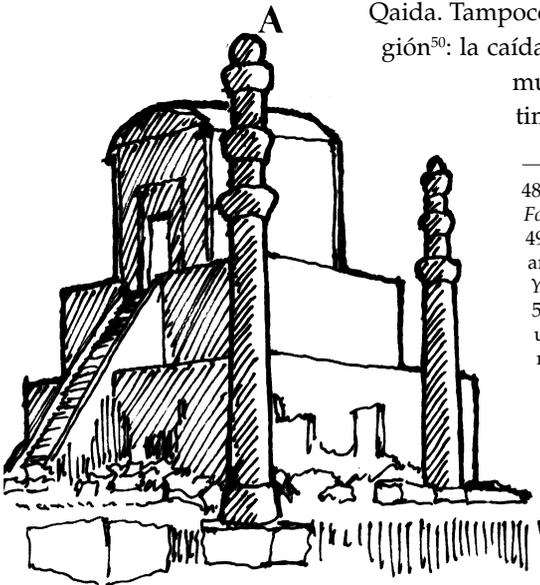


A

Estos tres aspectos del contexto político internacional del terrorismo aparecen en la Operación Libertad para Irak.

Justificada con el argumento de ser parte de la guerra contra el terrorismo, la intervención militar ha sido en realidad la primera proyección de poder de la doctrina de guerra preventiva. Pensada, elaborada y promovida por un grupo restringido de pensadores neoconservadores, la empresa bélica falló en convencer al mundo de la existencia de un peligro claro y presente por armas de destrucción masiva en Irak, y más aún de que hubiese vínculos entre Bagdad y Al Qaida. Tampoco generó el impacto deseado en la región⁵⁰: la caída de Saddam Husein no conmovió al

mundo árabe musulmán, pero el resentimiento por la intervención fue profun-



A

48. Moisés Naím: «Five Wars of Globalization» en *Foreign Policy*, 1-2/2003.

49. Eric Lichtblau (con Adam Liptak): «On Terror and Spying, Ashcroft Expands Reach» en *The New York Times*, 15/3/03.

50. Aunque el argumento haya sido derrocar a un régimen que desarrolla armas de destrucción masiva y apoya al terrorismo, intelectuales como Fouad Ajami que respaldaron la intervención militar y aconsejaron a la administración, la justificaron con el impacto modernizador que causará en el mundo árabe-musulmán, ver F. Ajami: «Iraq and the Arabs' Future» en *Foreign Affairs*, 1-2/2003.

do. No casualmente, después del derrocamiento del régimen resurgieron las demandas de poder de la mayoría shiíta de la población y el rechazo de un esquema de gobierno que Washington quiso imponer. La administración Bush se vio obligada a intervenir en la balanza de poder entre sunnitas y shiítas, mientras que en el norte los kurdos, principales si no únicos aliados de la coalición americana-británica, reclamaban con justicia por lo menos una autonomía más amplia en territorios históricamente poblados por ellos. Tarde o temprano la administración estadounidense deberá decidir cómo ubicarse frente a las

demandas de los shiítas, que por ahora se expresan a través de las movilizaciones masivas. El dilema no es menor:

más poder para los shiítas terminará frustrando a la

mayoría del mundo musulmán; significaría, además, un mayor acercamiento con Irán, a quien el propio Bush incluyó en el «eje del mal» junto con

Irak. Negarles a los shiítas más

poder significará frustrarlos por segunda vez

desde la guerra del Golfo, y abrirá el camino hacia una nueva ola de ataques

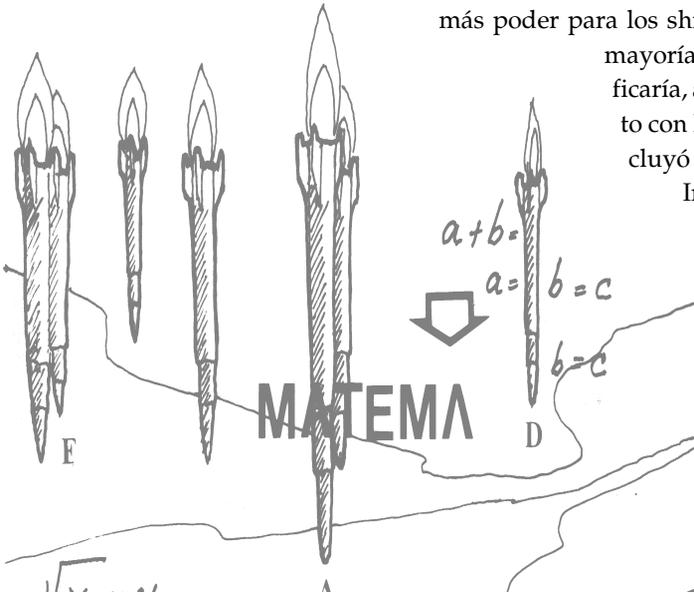
contra soldados y representantes de la ocupación y, quizá, objetivos

estadounidenses en general. Igual que en el sur

del Líbano durante la ocupación israelí, los perpetradores

considerarán sus acciones como actos de

resistencia, mientras que EEUU los calificará de terrorismo y, en virtud de la definición abstracta del término, no los distinguirá de aquellos de Al Qaida. El resultado será una escalada en aumento, más inseguridad y una guerra contra el terrorismo que por profecía autocumplida entrará en un círculo vicioso. La perspectiva de tal escenario es real, finalmente, también por la proliferación de armas en Irak, un escenario muy parecido al centroamericano después de las guerras civiles. Y si por ahora son los criminales quienes les dan uso a estas armas obligando a la gente honesta a procurar las suyas para defender su vida y sus bienes contra la delincuencia, es muy probable que también los terroristas estén de *shopping* con el deseo secreto de caer sobre alguna que otra arma química o biológica bien guardada.



Irak: el éxtasis de la comunicación y la primavera ciudadana

Este trabajo analiza la guerra de Irak desde la perspectiva de los medios de comunicación que llevaron hasta las pantallas el ataque preventivo de Estados Unidos e Inglaterra. Se describen los mecanismos de generación de opinión pública internacional y las respuestas ciudadanas en contra del conflicto. Se analizan además los efectos políticos de las manifestaciones ciudadanas en contra de la guerra.

Rodrigo Araya Dujisin

Los cuatro hitos de la guerra de Irak

La guerra de Irak marcó varios hitos en la historia política contemporánea. Se trata de ámbitos donde esta guerra fue innovadora, marcando un antes y un después. En las historias bélicas probablemente ocupará un lugar dentro de los clásicos, junto a la Segunda Guerra Mundial y a la de Vietnam. Dentro de los múltiples hitos que se identifican en este conflicto se destacan especialmente cuatro: el nuevo orden internacional, la consolidación de la doctrina preventiva, el rol de las comunicaciones y las manifestaciones ciudadanas.

El nuevo orden. En primer lugar, esta guerra consolidó un nuevo orden internacional en gestación desde el día que ciudadanos de Berlín derribaron el Muro, que simbolizó el esquema de la realidad política durante la segunda mitad del siglo xx. Desde entonces comenzaron a transformarse los ejes clasificatorios,

Rodrigo Araya Dujisin: antropólogo social, magíster en Ciencia Política; investigador de Flacso-Chile, Santiago; socio director de Ekhos, Santiago.

Palabras clave: medios de comunicación, globalización, protestas, guerra de Irak.

especialmente en el ámbito del poder. Se fortalece Estados Unidos como único polo con capacidad autónoma efectiva en el sistema internacional.

Los ataques en Nueva York y Washington de septiembre de 2001 pusieron un toque de suspenso a esta historia. Pero al igual que en las buenas películas del género, luego del pico de suspenso comienza el desenlace. Vino la rápida respuesta en Afganistán; la imagen que podría cerrar esta parte del filme es la del *marine* desplegando la bandera norteamericana en el centro de Bagdad. A modo de relato, esta película comienza con la imagen de la caída del Muro de Berlín, continúa con el desplome del sistema soviético, la guerra del Golfo, las de los Balcanes, Afganistán, la decadencia de la ONU, y finaliza con la bandera norteamericana en el vientre del mundo islámico.

Sentencia previa. Haciendo una analogía con el cine, quisiera destacar un segundo hito que se relaciona con la ciencia ficción. Así como cuando Julio Verne describió un viaje a la Luna, podía considerarse una ficción o locura, lo mismo habría ocurrido si a principios de los años 90 alguien hubiera señalado que en política internacional se impondría una doctrina a favor del ataque preventivo. La historia ha demostrado que las más descabelladas ficciones pueden ser reales en algún momento. Así como en 1969 el hombre llegó a la Luna, hoy está validada la idea de la defensa preventiva. Sin ir muy lejos en el tiempo, puede recordarse que apenas hace un par de años se estrenó la película *Minority Report* de Steven Spielberg, el mismo que marcó a toda una generación con la idea del amigo extraterrestre. El argumento central de esta película (*Sentencia previa* fue el título en castellano) es que la policía desarrolla un mecanismo para actuar sobre amenazas de delitos futuros, con apoyo de alta tecnología y de personas capaces de ver los acontecimientos con anticipación. Los videntes, algo así como humanos mutantes, captan un delito a cometerse y se despliega un operativo tecnológico y policial para prevenirlo. La sola imagen del vidente es prueba judicial. La «brigada del pre-crimen», uno de cuyos agentes es representado por el actor Tom Cruise, está a cargo de desactivar los delitos. La analogía con la doctrina del ataque preventivo vigente desde el 11-S es notoria. En este caso la brigada pre-crimen son las tropas anglo-norteamericanas y los videntes son las agencias de inteligencia norteamericanas que advirtieron una amenaza futura en el régimen iraquí dado que disponía de armas de destrucción masiva.

El éxtasis de las comunicaciones. El tercer hito de la guerra de Irak se refiere al rol de los medios de comunicación durante el conflicto. En la primera guerra del Golfo debutó el esquema de transmisión en directo; la cadena norteamericana CNN sorprendió al mundo y de alguna manera transformó ciertas reglas

de la guerra. Llevó hasta los hogares imágenes algo ambiguas y especialmente los sonidos escalofriantes de las bombas. Fue el comienzo de la era del «éxtasis de la comunicación», como lo denominara Baudrillard. Si la guerra del Golfo marcó la globalización de las comunicaciones, especialmente la televisión, esta guerra de Irak estuvo marcada además por el rol de internet y los medios independientes. Nunca hubo tantos medios cubriendo en vivo una guerra. La cantidad de acreditaciones fue similar a la de los mundiales de fútbol o las olimpiadas. Estas coberturas tampoco fueron del todo clásicas; hubo un elemento decisivamente novedoso que fue el centenar o más de corresponsales que las fuerzas aliadas acreditaron para acompañar la entrada de las tropas en Irak. Los medios estaban en el frente de batalla, «entre» los soldados. Esto no es un detalle pasajero y tiene un tremendo simbolismo.

Lo más significativo de estas manifestaciones pacifistas es que se producen con anticipación a la guerra

La primavera ciudadana. El cuarto hito ha sido la reacción ciudadana en distintos lugares del mundo. Nunca antes se había visto a miles de personas protestando por una «posible» guerra. Los dos millones de manifestantes en Londres y el medio millón en Nueva York (el 15 de febrero de 2003) fueron sencillamente impactantes. Semanas antes, 800.000 personas entre San Francisco y Washington, D.C. No son cifras menores para un país que no registraba movilizaciones tan masivas desde las protestas contra la guerra de Vietnam. Además, hubo otros tantos manifestantes en cada una de las 30 ciudades norteamericanas donde se registraron protestas. También las hubo en Madrid, Praga, Islamabad y Santiago de Chile, por nombrar solo algunas ciudades de las decenas de países donde se vieron estas manifestaciones antibélicas. Estas protestas no tienen comparación con ningún otro momento de la historia. Incluso al comparar este movimiento con las movilizaciones contra la guerra de Vietnam, surgen diferencias de fondo. Mientras las protestas de comienzos de los años 70 se acotaron principalmente a ciudadanos norteamericanos, las actuales se expresan en decenas de ciudades y países. En términos de cantidad de manifestantes, quizás también estemos hablando de la más masiva de las protestas a escala mundial. No obstante lo anterior, lo más significativo de estas manifestaciones pacifistas es que se producen con anticipación a la guerra, comenzaron en paralelo a las gestiones diplomáticas y a las movilizaciones de tropas.

¿Qué ha pasado desde Vietnam hasta nuestros días que explique esta situación? La primera tentación es decir que es la globalización, con toda su vaguedad y alcance explicativo. Pero, ¿qué se globaliza?, ¿los sentimientos pacifistas? Pro-

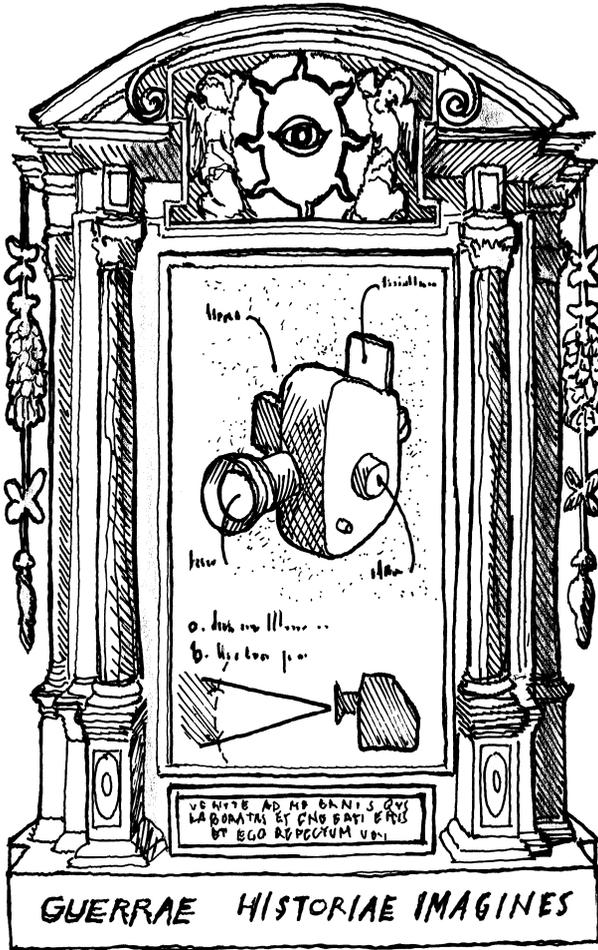
bablemente no. Hay registros de pacifistas desde los griegos e incluso de las culturas prehispánicas. ¿Es la televisión? Un poco, ya que permite que las personas conozcan lo que está pasando en el planeta o, más bien, lo que dicen que está pasando las cadenas de uno y otro lado del «eje moral». Pero algo falta, ya que la TV no permite que las personas se organicen. En un lúcido artículo, Leander Kahney¹ plantea que el factor central en esta reflexión es internet, puesto que además de ser un medio de información, es un medio efectivo de organización. Hay que agregar que los conductos ciudadanos ya venían aceitados con las protestas antiglobalización, que se vienen sucediendo sistemáticamente por el orbe y cuya logística se basa en buena parte en el uso político de internet.

Del éxtasis de la comunicación a la globalización de la desinformación

La información y las comunicaciones siempre han sido un factor importante en los conflictos y en las guerras. Tradicionalmente se trataba de una dimensión vinculada a las operaciones militares. Sin embargo, desde la guerra del Golfo cobró una importancia más allá de los protagonistas en combate. La globalización de las comunicaciones plantea un nuevo frente de batalla en los conflictos contemporáneos, puesto que permite la transmisión de informaciones en tiempo real y con cobertura global. Por lo tanto, las acciones militares (movimientos de tropas, bombardeos, etc.) pueden ser conocidas no solo por el enemigo, sino por una audiencia total que puede seguir el desarrollo de los acontecimientos. Esto tiene múltiples implicancias, pero al menos quisiera destacar tres.

En primer lugar se consolida la idea de una opinión pública global que al conocer los acontecimientos, los va evaluando y juzgando a medida que se desarrollan. Segundo, las comunicaciones en la guerra en tiempo real son relevantes para influir en la moral de la opinión pública de un país en conflicto, ya que al igual que en los sistemas de medición de audiencias o en los programas de televisión interactivos, las personas van construyendo posiciones que eventualmente podrían incidir en decisiones político-militares. Una guerra sin apoyo de la opinión pública puede complicar todas las decisiones, como el financiamiento, la duración o intensidad de los ataques. Hoy en día se combate para las cámaras y las pantallas se transformaron en un verdadero frente de batalla. El esquema que opera es muy similar a un *reality show*, donde la conducta de un personaje es juzgada por los telespectadores, quienes deciden si sigue en concurso o debe abandonar el estudio de televisión. En la guerra en tiempo real, salvando las proporciones, el mecanismo es parecido, ya que, si-

1. V. en <www.wired.com>.



guiendo a Clausewitz, la guerra es la continuación de la política por otros medios, y en política, al menos en las democracias, las preferencias de los ciudadanos son el nutriente fundamental del poder. Sin opinión pública favorable una guerra es un pésimo negocio. Estados Unidos tuvo su opinión pública alineada en la guerra de Irak (en torno de 70% de apoyo) y eso le dio margen de maniobra. Sin embargo, la opinión pública puede cambiar rápidamente según se desarrollen los acontecimientos. Se sabe, por ejemplo, que los conflictos que se alargan en el tiempo desmoralizan a la población y la curva de apoyo tiende a bajar. Por eso las guerras de hoy deben ser breves y con las menores pérdidas posibles. La imagen de un soldado muerto o de un rehén puede significar una automática reducción

del apoyo en una sociedad como la norteamericana, que psicológica y culturalmente es muy vulnerable ante la muerte. Para una sociedad como la iraquí quizás sea heroico ver soldados muertos en combate, debido a una aceptación cultural e incluso religiosa (el *Jihad*) de la guerra. En Inglaterra, en cambio, la guerra no tuvo un apoyo tan claro como en EEUU. Las distintas encuestas que se conocieron durante el desarrollo del conflicto indicaban que el apoyo rondaba en torno de 48%. Esto tiene consecuencias políticas que ya se comienzan a ver: en las recientes elecciones municipales el Partido Laborista redujo drásticamente sus concejales y alcaldes.

La tercera implicancia que nos plantea la guerra en tiempo real se refiere al control de las comunicaciones. Qué se muestra o no pasa a ser un elemento

central en el desarrollo de un conflicto. En las guerras se tambalea la exactitud de las informaciones y eventualmente su veracidad, ya que sabemos solo lo que los bandos quieren. En la reciente guerra de Irak vimos por primera vez una cobertura diversificada de los acontecimientos. Recordemos que en la guerra del Golfo la transmisión estuvo monopolizada, dadas sus ventajas tecnológicas, por CNN. Lo mismo ocurrió durante el conflicto en los Balcanes y luego en Kosovo, aunque con una mayor presencia de medios europeos. Las cosas comenzaron a cambiar el 7 de octubre de 2001, cuando comenzaron los ataques norteamericanos en Afganistán, como represalia a los atentados de Al Qaida en Nueva York y Washington. Durante los ataques a Afganistán se hizo mundialmente conocida una red de televisión radicada en Qatar, Al Jazeera. Gracias a las exclusivas que tuvo de la red fundamentalista y, especialmente, de los comunicados de Osama Bin Laden a través de sus pantallas, se convirtió en un referente obligado para la audiencia global del conflicto. El acceso privilegiado a la información se transformó en una ventaja fundamental para la cobertura de los acontecimientos. El impacto que provocó el surgimiento de este nuevo actor en el mapa de los medios globales fue tal, que el Departamento de Defensa norteamericano solicitó a las cadenas norteamericanas no reproducir automáticamente los comunicados de Bin Laden. De todos modos sus grabaciones recorrieron el mundo entero. Mientras las fuerzas norteamericanas atacaban Afganistán, aparecía desafiante en las pantallas de Al Jazeera. Desde allí en adelante la cadena qatarí pasó a la primera división de los medios globales de comunicación.

El factor internet. Por otro lado, desde mediados de los años 90 la industria de las comunicaciones comienza a experimentar una verdadera revolución con el surgimiento y rápida masificación de internet. Las características de esta tecnología vienen a cambiar ciertos dogmas. Antes los medios se basaban en una estructura de comunicación donde las audiencias masivas (incluso globales desde la televisión satelital) reciben los contenidos definidos por los editores. Internet plantea una nueva estructura comunicativa, donde cualquiera hipotéticamente puede ser emisor y receptor de información globalmente accesible. Es decir, se trata de un canal bidireccional. Esto impactó al conjunto de la industria de los medios, desde el periódico más modesto y local hasta las cadenas transnacionales de prensa y televisión. Un botón de muestra para ver lo que está pasando en la red en estos días: si buscamos en el motor Google «antiwar», encontraremos 168.000 sitios; si buscamos por «Iraq», el resultado supera los 10 millones de sitios, lo que al parecer es una cifra alta, puesto que al buscar por «Irán» (como país de referencia) aparecen apenas 500.000 páginas. La red estuvo muy activa durante la guerra y en sus conductos y pantallas se

expresaban las voluntades ciudadanas, tal como alguna vez se tomaron las calles de Praga. La primavera ciudadana de internet debe ser entendida en sus dos dimensiones. Por un lado están las protestas reales, en ciudades reales, con ciudadanos reales que se convocan y organizan en entornos virtuales. Por otro lado, están las manifestaciones virtuales que van desde las miles de cadenas de mensajes electrónicos de todo tipo que circulan por estos días, hasta expresiones más organizadas como la marcha virtual a la que convocaron organizaciones de internautas pacifistas el 25 de febrero de 2003, donde millones de mensajes y llamadas telefónicas colapsaron los sistemas de comunicación de la Casa Blanca.

El mapa de los medios de comunicación cambió sustantivamente desde la guerra del Golfo hasta la guerra de Irak

Por otra parte, internet ha favorecido el surgimiento de múltiples medios independientes, de todas las índoles y tendencias, con capacidad para cubrir eventos y transmitirlos globalmente. Muchos de estos medios se unieron en noviembre de 1999 en Seattle para crear un Centro de Medios de Comunicación independiente y así cubrir las protestas contra la Organización Mundial del Comercio. Elaboraron una publicación impresa llamada *El punto ciego* y un sitio web, Indymedia.org. El sitio recibió un millón y medio de visitas durante las protestas en Seattle. Así nació el Independent Media Center. Indymedia es una red de Centros de Medios Independientes (CMI) presente en más de 50 países. Se organizan por internet y listas de correo. No tienen oficina ni fax. Es una trama articulada a través de un sitio web que a su vez articula los más de 50 sitios de cada nodo nacional o local. Indymedia es una organización compuesta de activistas de medios de comunicación vinculada a las redes ciudadanas antiglobalización². Trabajan con el principio de publicación abierta, que permite incluir de inmediato noticias en un sitio accesible globalmente. Tienen un calendario de las protestas y realizan una cobertura minuto a minuto de las manifestaciones ciudadanas antiglobalización.

El mapa medial. El mapa de los medios de comunicación cambió sustantivamente desde la guerra del Golfo hasta la reciente guerra de Irak. De la cobertura monocrónica y capciosa de principios de los años 90 pasamos a otra diversa y desconcertante. El desconcierto se produce por la propia diversidad de los medios que cubrieron la guerra. La multiplicidad de voces produjo un efecto sobre la credibilidad de las informaciones disponibles. Mientras más medios hay para

2. Al respecto, ver R. Araya Dujisin: «La globalización de los ciudadanos» en *Nueva Sociedad* N° 176, 11-12/2001, Caracas.

saber de la guerra, menos certeza se tiene de la veracidad de la información. Esto corre para todos, desde las poderosas CNN y Al Jazeera, hasta el medio más independiente que instaló una *webcam* en una esquina cualquiera de Bagdad. Cada palabra y cada imagen puede transformarse en un arma. No es casual que la prensa internacional fuera estrictamente controlada en Irak. Una foto puede dar coordenadas que ayuden a dirigir un misil. Una imagen de un soldado norteamericano muerto puede significar un par de puntos menos en la aprobación popular del conflicto. El despliegue de las fuerzas mediales se dio básicamente en cuatro frentes. Por un lado estaban los medios acreditados por las fuerzas aliadas, en general norteamericanos y británicos, que acompañaron el avance de las tropas invasoras hacia Bagdad. Para la historia quedarán esas imágenes del avance de las unidades de infantería por el desierto iraquí. Fue un cuadro cinematográfico y no pocos recordaron las imágenes de *El ataque de los clones* de la saga *La guerra de las galaxias*, cuando las fuerzas clonadas del imperio avanzaban amenazantes por un paisaje desértico. Las cadenas de noticias estuvieron marcadas por el eje moral que estableciera el presidente Bush. Las cadenas del «eje del bien» desplazaron la imagen del combatiente a un segundo plano, mientras los verdaderos protagonistas en las pantallas eran las armas, aviones o barcos, destacándose su «inteligencia» y «precisión». Se trataba de mostrar una guerra limpia en lo militar. Si hay muertes es por un error técnico o por accidente.

El segundo frente se dio en Bagdad, donde se acreditaron los corresponsales de las televisoras nacionales de distintos países. Allí estuvo buena parte de la televisión europea y latinoamericana. En este frente la perspectiva fue distinta, a pesar de las férreas restricciones que las autoridades iraquíes establecieron al trabajo periodístico. Se mostró la vida cotidiana de los civiles y, comenzados los ataques, se pudo conocer los efectos de los bombardeos, sus aciertos y errores, desde imágenes impactantes de niños alcanzados por las bombas, hasta la entrada triunfante de los *marines* norteamericanos, incluida aquella escena histórica del soldado norteamericano colocando su bandera sobre la cabeza de la estatua de Hussein. Allí estuvieron la televisión italiana, francesa, española, argentina, mexicana, chilena, entre otras.

El tercer frente de las fuerzas mediales fueron los medios árabes. En primer lugar la televisión iraquí, que fue tempranamente anulada por un bombardeo. Además estaba la ya mencionada Al Jazeera que, al igual que en Afganistán, contaba con la ventaja de jugar de local y con ciertos privilegios en el acceso a información mientras se mantuvo el régimen iraquí. Recordemos las imágenes de los soldados prisioneros, las bajas aliadas y los helicópteros derribados. Por

su parte, Al Jazeera lanzó su sitio web en inglés el 24 de marzo, hecho que atrajo gran cobertura e interés, pero duró tres días en línea y desde el 27 de marzo en lugar de encontrar artículos de noticias desde una perspectiva árabe, los visitantes veían la imagen de la bandera estadounidense con un mensaje que proclamaba «Let Freedom Ring» (deja que la libertad suene). La dirección de Al Jazeera fue hackeada y redireccionada a otro sitio. Durante la segunda semana de guerra, de acuerdo con la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones³, la palabra más buscada en diversos motores (Google, Yahoo, Kartoo, entre otros) fue Al Jazeera. Los propios norteamericanos requirieron fuentes de información externas sobre la guerra, según un estudio llevado a cabo por el proyecto Pew Internet and American Life⁴. Además de Al Jazeera, hubo varios medios que, en inglés y por internet, presentaron el punto de vista del mundo árabe: *Ra'ida Al-Zubi*, *The Jordan Times* y *The Daily Star* del Líbano.

El cuarto frente fueron los medios independientes. Su descripción es más difícil, dada su diversidad. Se trata de reporteros solitarios que enviaban sus despachos por teléfono satelital o, incluso, desde *webcams* instaladas en las calles de Bagdad. El efecto de esta diversidad de perspectivas en la cobertura fue de desconcierto e incredulidad. La gente común y corriente no sabía qué creer. El éxtasis de las comunicaciones produjo un efecto paradójico, que algunos pensadores como Baudrillard⁵ ya venían advirtiendo: la globalización de la desinformación.

La protesta ciudadana

El desarrollo de las protestas ciudadanas alrededor del mundo⁶ fue otro de los hitos importantes en el reciente conflicto bélico. Hubo dos aspectos especialmente novedosos en las manifestaciones antiguerra que se produjeron entre enero y abril de 2003. En primer lugar, fue llamativo el hecho de que se realizaran en gran parte del mundo, simultáneamente. Las mayores manifestaciones se desarrollaron en los países directamente involucrados en el conflicto, sobre todo en aquellos que lideraron la alianza para derribar al régimen iraquí. Londres, Nueva York, Washington, D.C. y San Francisco fueron los principales escenarios de las protestas. Un segundo grupo de ciudades donde se realizaron

3. V. en <www.apc.org>.

4. V. en <www.pewinternet.org/reports/toc.asp?Report=87>.

5. Jean Baudrillard: «The Gulf War did not Take Place» originalmente publicado en *Libération* en 1991, y traducido al inglés y publicado por la University of Indiana Press en 1995.

6. Las fuentes de información utilizadas en esta sección corresponden al seguimiento de prensa y medios digitales que realiza Flacso-Chile, cuyo encargado es Carlos Vergara.

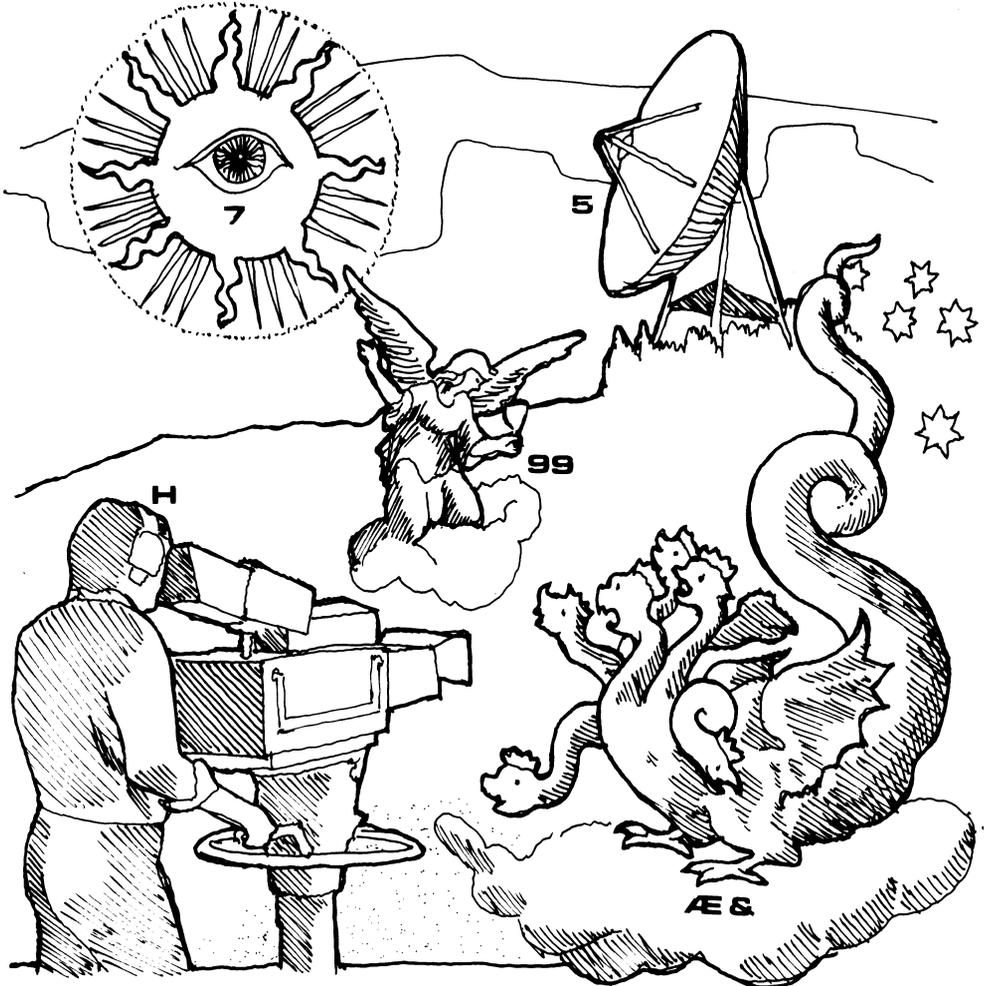
importantes eventos fueron Barcelona y Madrid, en España, y Sydney y Melbourne, en Australia. Es decir, se trata de los cuatro países que integraron el núcleo duro de la alianza. Otras protestas ampliamente difundidas tuvieron lugar en Seúl (Corea del Sur apoyó a la alianza con el envío de técnicos y médicos). También las hubo en Bulgaria, Dinamarca, Polonia e Italia, que estaban dentro de la lista de 44 países miembros de la coalición para «liberar» al pueblo iraquí.

La ola de protestas ciudadanas tuvo un ciclo cuyo comienzo se puede ubicar en noviembre de 2002, cuando se pronunció el Consejo de Seguridad de la ONU respecto al desarme de Irak y dio un plazo acotado para que el cuerpo de inspectores elaborara un informe sobre la existencia de armas de destrucción masiva en ese país. Según la *Socialist Review*⁷ (Nº 268), del Partido Socialista de los Trabajadores de Inglaterra, la protesta del 9 de noviembre de 2002 en Florencia, fue la chispa que encendió el ciclo de manifestaciones europeas. Esa protesta tuvo lugar a propósito de la celebración del Foro Social Europeo, donde se dieron cita sindicalistas y activistas anticapitalismo. Los organizadores estimaron en 500.000 los manifestantes que ocuparon las calles de Florencia, donde se mezclaron consignas antiguerra y anticapitalismo global. Las protestas se replicaron paulatinamente durante diciembre en otras ciudades europeas. En enero de 2003 aumentó la tensión mundial debido a varios hechos; por un lado, se acercaba la fecha de entrega del informe final de los inspectores de la ONU (27 de enero), mientras la administración norteamericana subía el tono de sus mensajes a Irak, al Consejo de Seguridad y a la comunidad internacional en general.

En el Consejo de Seguridad se precipitaba la toma de posiciones, con consultas y negociaciones. Corrían rumores de que Francia vetaría la resolución del Consejo, mientras Colin Powell mostraba las pruebas de la inteligencia norteamericana y británica respecto de las armas de destrucción masiva en posesión de Irak. El mundo pudo asistir a las imágenes de supuestos aviones de carga química y a las conversaciones de eventuales generales iraquíes sobre cómo esconder las armas. Ya en pleno febrero, a los pocos días de la presentación de estas «pruebas definitivas», el gobierno inglés reconocía que algunas de las pruebas mostradas tenían casi una década. Mientras se globalizaba la desinformación, América Latina no tenía una posición clara y uniforme. El sábado 15 de febrero se producen las más masivas protestas en contra de guerra alguna; las de Londres y Nueva York son las más concurridas de la historia de EEUU e Inglaterra. Las cifras más conservadoras hablaban de 300.000 manifestantes en Nueva York y de más de un millón en Londres; según las organizaciones ciudadanas, 600.000

7. V. en <www.isreview.org>.

y dos millones, respectivamente. La inglesa Stop the War convocó además a protestas en Birmingham, Manchester, Edimburgo, entre otros centros urbanos. En EEUU la prensa reportó manifestaciones en más de 30 ciudades. En Roma, 500.000 personas para los organizadores, 100.000 según la policía. En Barcelona coinciden policías y organizadores en que hubo 50.000 manifestantes en el marco de una jornada de las universidades por la paz. En Australia las principales protestas fueron en Sydney (10.000) y Melbourne (30.000). La prensa de esos días también informó que hubo 10.000 manifestantes en Tokio, 10.000 en Copenhague, 20.000 en Atenas y 4.000 en Estocolmo. Febrero fue el pico de las protestas ciudadanas, que continuaron durante marzo y abril, decreciendo en términos de intensidad y número de personas.



Contra lo que se podría pensar más bien fueron protestas locales

En el mundo árabe también hubo manifestaciones ciudadanas, lo que llama especialmente la atención, puesto que se trata de países carentes de una tradición democrática al estilo occidental-liberal, donde el activismo civil es más corriente. Salieron 250.000 personas a las calles de Islamabad, y 100.000 marcharon hacia las embajadas de EEUU y Gran Bretaña en Yakarta, siendo las más importantes protestas en países musulmanes según el seguimiento de prensa realizado. También hubo protestas en Marruecos, Egipto y Palestina, donde se mezclaba el repudio a la invasión con el apoyo al pueblo iraquí e incluso a Saddam Husein. Algunas protestas hicieron llamados a el *Jihad*, y otras denunciaron la indiferencia de la Liga Árabe frente al conflicto. En Asia, además de las mencionadas manifestaciones en Indonesia, Japón y Corea, hubo marchas de menor intensidad en India, China y Vietnam.

En América Latina se podría decir que hubo protestas de baja intensidad, a pesar de la larga tradición de activismo ciudadano que se reconoce en esta región. Si bien se organizaron manifestaciones en Santo Domingo, Caracas, Santiago de Chile y Ciudad de México, ninguna de ellas tuvo mayor resonancia. Sorprendió el caso de Chile y México, que pese a haber tradición de protestas y ser miembros del Consejo de Seguridad, no fueron escenarios de manifestaciones importantes. Las más masivas en Santiago de Chile y Ciudad de México reunieron 4.000 y 6.000 personas. Se podría pensar que la tradición de protesta en estos países está vinculada solo con la política doméstica o, en el caso de Chile, con la lucha contra el gobierno militar. Sin embargo, habría que señalar que en Santiago a mediados de los años 90, en plena democracia, se congregaron más de 200.000 personas para protestar y expresar su repudio a las pruebas nucleares francesas en la Polinesia. No queda claro si la lejanía de los hechos o la vinculación directa con los asuntos locales sean factores relevantes para explicar las motivaciones ciudadanas de las protestas.

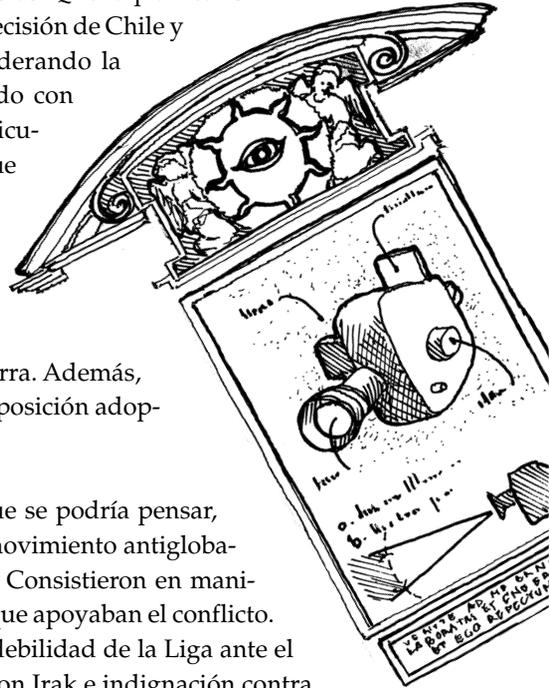
Al analizar el conjunto, se ve que las principales manifestaciones tuvieron lugar en los países miembros de la alianza militar y en los que la apoyaron. Por lo tanto, en América Latina, si seguimos esa lógica, las principales protestas deberían haber ocurrido en los países que apoyaron la guerra. De acuerdo con el seguimiento de las declaraciones de prensa de 17 gobiernos de la región que realizó Flacso-Chile⁸, hubo 7 que apoyaron la coalición (Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana); 7 que

8. V. en <www.flacso.cl>.

lamentaron o rechazaron directamente el uso de la fuerza (Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Cuba y Venezuela); y 3 tuvieron posiciones ambiguas (Bolivia, Ecuador y Uruguay). De los que apoyaron la guerra el único que registró protestas fue República Dominicana. Las protestas en Chile y México se produjeron mientras sus gobiernos tenían posiciones ambiguas y se fueron diluyendo a medida que no había apoyo explícito, hasta que finalmente estos países no auparon la invasión y se acabaron las protestas. Queda planteado el interrogante respecto de si influyó en la decisión de Chile y México la opinión pública nacional, considerando la cercanía que ambos países han desarrollado con EEUU en el plano comercial y político. Particularmente interesante resulta el hecho de que Chile no dio el apoyo a la guerra en medio del proceso de concreción de un anhelado acuerdo de libre comercio con EEUU. Según la encuesta trimestral del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea - CERC⁹, 93% de los chilenos rechazó la guerra. Además, todo el espectro partidario coincidió con la posición adoptada por el Gobierno.

Características de las protestas. Contra lo que se podría pensar, que fueron protestas globales al estilo del movimiento antiglobalización, más bien fueron protestas locales. Consistieron en manifestaciones contra los propios gobernantes que apoyaban el conflicto. En el mundo árabe se protestaba contra la debilidad de la Liga ante el conflicto, además de expresar solidaridad con Irak e indignación contra los agresores. En varias manifestaciones se elevaron pedidos de renuncia o llamados a derrocar a los gobernantes locales. Hubo una convergencia antiguerra que vinculó a las oposiciones de los gobiernos de turno con organizaciones más radicales, fuera del sistema. En Inglaterra incluso parlamentarios del laborismo marcharon para presionar al gobierno de su propio partido.

En cuanto a los contenidos de pancartas y comunicados, lo más común fue apelar a la ilegalidad de la guerra y a los intereses económicos asociados al petróleo. Respecto de las características de las protestas, en Europa abundaron los actos simbólicos, como el de los globos negros lanzados en Barcelona simulando bombardeos; o el caso de Roma, donde los manifestantes cubrieron con



9. V. en <www.cerc.cl>.

tela negra 14 puentes sobre el Tíber como símbolo de luto. En varias ciudades los manifestantes se tiraban al piso simulando estar muertos frente a embajadas. Hubo desnudos de protesta. Por cierto se repitieron las clásicas vigili­as nocturnas y se quemaron muchas banderas de EEUU e Inglaterra, así como muñecos que representaban a Bush, Blair más algún gobernante local. Las concentraciones contaron con espectáculos musicales, como en Washington, donde los DJs Thievery Corporation dieron un concierto a pocos metros de la Casa Blanca el día antes de que los inspectores de la ONU entregaran su informe. También hubo múltiples llamados a boicotear productos norteamericanos e infinidad de cadenas de correo electrónico para firmar en contra de la guerra, a favor de la paz; convocatorias a no comprar gasolina, cartas abiertas de escritores, llamados a encender la luz en un mismo momento para iluminar a la humanidad, etc. De las más sorprendentes que recibí una buscaba juntar voluntades para que el Papa se instalase en Bagdad. Según esto, su vida sería quizás la única que Bush no estaría dispuesto a poner en peligro. Millones de personas enviaron entonces mensajes al Papa pidiendo que fuera a Bagdad hasta que se encontrara una solución adecuada. Esta campaña también se hizo con el Dalai Lama y otros líderes espirituales, para que se reunieran en Irak y así cambiaran el destino de la guerra. La pregunta relevante es si estas expresiones ciudadanas influyen sobre quienes toman las decisiones. ¿Podrá Blair hacer como que no ha pasado nada después de «la madre de las protestas» en Londres? ¿Qué costos deberá pagar Aznar por actuar en contra de la opinión mayoritaria de quienes representa?

Consecuencias políticas. Una encuesta publicada en abril en *The Daily Mirror* señaló que 48% de los británicos respaldó la ofensiva aliada. Por otro lado, 9 de cada 10 españoles se opusieron a la guerra, pese a que la mayoría piensa que Irak es un peligro mundial. Según la primera encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre el conflicto bélico que el gobierno español dio a conocer en marzo, 91% de los españoles se opuso a la intervención militar en Irak y 67% prefería que España se mantuviera neutral. En EEUU el apoyo a la intervención en Irak contó con 67% de aprobación de acuerdo con el seguimiento de prensa realizado. El primer ministro británico sufrió una primera consecuencia electoral. En las recientes elecciones municipales en Inglaterra y Escocia, el Partido Laborista obtuvo su peor resultado desde la llegada al poder en 1997. Incluso perdió por primera vez en más de dos décadas el control de ciudades clave como Birmingham, Coventry y Bristol, debido a que, según los analistas, tienen una importante población musulmana. En total, el laborismo perdió 768 escaños en los 340 concejos municipales que estaban en disputa, bajando de un total de 3.066 concejales a solo 2.298. En tanto, la caída en el

número de alcaldías fue aún peor. De las 80 que dominaba hasta ahora pasó a tener sólo el control de 51. Un hecho que enciende una luz de alerta al gobierno de Blair a dos años de los comicios generales. En España el resultado para Aznar no fue tan desastroso como el de Blair, pero hubo un retroceso del Partido Popular en las elecciones municipales de finales de mayo, como expresión de descontento ante la política internacional impulsada por el partido de gobierno. En EEUU habrá elecciones en noviembre de 2004. Será interesante comprobar si efectivamente es la economía doméstica, y no la política internacional, el *leitmotiv* del elector estadounidense.

Una golondrina no hace verano. La reflexión que propone este artículo se ha centrado en dos novedosas dimensiones planteadas por el reciente conflicto. Además de los impactos sobre el orden internacional y las imprevisibles consecuencias de la doctrina del ataque preventivo, esta invasión plantea preguntas respecto de las comunicaciones en tiempos de guerra y en tiempo real, así como respecto a cómo ha sido posible que en tan poco tiempo, tantas personas y desde lugares distintos, coordinaran acciones para manifestarse en contra del ataque. ¿Se trata de un movimiento disperso y espontáneo, o acaso hay redes articuladas que han permitido esta expresión ciudadana? ¿será posible que esta primavera ciudadana se proyecte a otros ámbitos de interés público global, o será sólo un testimonio anecdótico en la historia de las movilizaciones sociales? Mirado cautelosamente, se podría recrear aquello de que una golondrina no hace verano. No obstante hemos sido testigos de ciertos hitos relevantes. Las «protestas ciudadanas preventivas» son un fenómeno completamente nuevo. El rol de los medios de comunicación presenta importantes cambios en la cobertura mediática de las guerras. Llama sobre todo la atención las posiciones que tomaron, ya que hemos sido testigos de una cobertura desde, al menos, tres perspectivas completamente distintas: una perspectiva «hacia Bagdad», representada por los medios de comunicación norteamericanos y británicos que estuvieron entre sus tropas; la segunda fue «desde Bagdad», con la TV iraquí y Al Jazeera, mostrando la perspectiva del invadido; y la tercera fue «en Bagdad», por parte de medios europeos y latinoamericanos. Se suma a esto el rol de internet en el desarrollo de los acontecimientos. Por un lado tuvo un interesante desempeño respecto a los medios independientes que desplegaron esfuerzos en mostrar otras perspectivas. Además, adquirió un importante papel en los intercambios de información entre personas y organizaciones alrededor del mundo para organizar protestas antibélicas. Lo cierto es que más acá y más allá de las pantallas, los ciudadanos salieron a las calles de muchas ciudades del mundo para tratar de evitar una guerra. Esa es la golondrina.