

Un nuevo realismo en el concepto de la Seguridad Nacional

Ronald Steel

***E**n este extraordinario ensayo, basado en conferencias dictadas por el autor en cruciales escenarios norteamericanos, se analiza el concepto anterior de "Seguridad Nacional" para Estados Unidos y se busca establecer, con base en los cambios de poder del mundo de hoy, lo que debe entenderse como tal bajo las nuevas realidades.*

LOS CONCEPTOS MÁS PROBLEMÁTICOS SUELEN SER AQUELLOS QUE DAMOS POR SENTADO. Esto no se debe sólo a que nos resultan familiares, sino a que están incrustados en nuestra manera de pensar. Salen de nuestra boca sin que nos detengamos a pensar por un instante en lo que realmente significan. Los asumimos como verdades establecidas, como mandatos bíblicos.

Uno de estos conceptos se encuentra en el centro mismo de nuestro pensamiento sobre el mundo exterior: el concepto de "seguridad nacional". Es fundamental para el aparato de gobierno y disfruta de máxima prioridad en nuestros recursos y nuestras vidas. Sin embargo, a

semejanza de muchos otros términos familiares, no es una descripción neutral de una realidad externa. Es un constructo social. Surgió en un momento específico y como respuesta a una serie específica de circunstancias. Estas circunstancias regían la forma en que definíamos el término entonces, y en que continuamos definiéndolo en la actualidad.

Hace 50 años el presidente Harry S. Truman de Estados Unidos firmó la Ley de Seguridad Nacional. La terminología misma reflejaba una nueva aproximación norteamericana al mundo y, eventualmente, se convirtió en justificación de dicha aproximación. La legislación estipulaba una unificación parcial de las

I-II TRIMESTRES 1998

fuerzas armadas, preservando el ejército y la armada y estableciendo la fuerza aérea, todos tres como departamentos separados. Como respuesta a una enorme presión de la armada y sus defensores —incluidos James Forrestal, entonces secretario de la Marina y luego el primer secretario de Defensa, y también Carl Vinson y otros legisladores influyentes—, la fuerza naval conservó su brazo aéreo (que percibía como el motor de su crecimiento futuro) y bloqueó exitosamente la fusión completa de los servicios y la creación de un estado general.

Además de la unificación parcial de las fuerzas armadas, la ley también estableció el Consejo de Seguridad Nacional para coordinar las operaciones de política exterior, la Junta de Recursos de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia. La ley reflejaba los argumentos favorecidos por la armada y la fuerza aérea, que buscaban conservar la mayor parte de los presupuestos futuros, y del influyente Informe Eberstadt, que enunciaba los “nuevos compromisos internacionales” de la nación y declaraba que éstos “han ampliado grandemente la esfera de nuestras obligaciones internacionales, reflejando conceptos actuales de nuestra seguridad nacional en términos de seguridad mundial”.

Las palabras son significativas: “seguridad nacional en términos de seguridad mundial”. Desde luego, no se define el significado de “seguridad mundial”. Presumiblemente el significado es evidente. Aquí, entonces, yace un indicio de cómo, y desde cuándo, el nuevo concepto de “seguridad nacional” acogió y luego trascendió la noción tradicional de “defensa”. De hecho, habría sido apropiado haber tenido, en vez de un “Departamento de Defensa” de título modesto (que reemplazó al escueto Departamento de Guerra), un “Departamento de Seguridad Nacional”.

Aunque el familiar término puede rastrearse hasta muy atrás, no ingresó al vocabulario corriente sino después de la segunda guerra mundial. Fue popularizado por primera vez por Walter Lippmann en su influyente libro de 1943, *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. En dicho libro, escribió que el prolongado aislamiento de Estados Unidos frente a las luchas europeas no se debía a una virtud inherente norteamericana, sino que obedecía a la protección que le brindaban a ese país dos grandes océanos y una armada británica benevolente. Según argumentó, esta combinación fortuita de circunstancias “distrajo nuestra atención de la idea de seguridad nacional”.

El término, y con él todo el

concepto, pronto se popularizó. Captó la sensación de poder y exuberancia que se produjo a raíz de la victoria sobre Alemania y Japón. Repudió el aislamiento desacreditado e instó una participación mucho mayor de Estados Unidos en los asuntos del mundo. Al argumentar en favor de políticas con base en lo que denominó un cálculo escueto del “interés nacional”, Lippmann también añadió una advertencia. Según sostuvo, una política exterior manejable “consiste en equilibrar, con un excedente cómodo de poder en reserva, los compromisos de la nación y el poder de la nación”. Esto último luego se honró tanto en lo que respecta a su violación como al cumplimiento.

Lo que Lippmann reconoció inherentemente —y lo que luego quedó muy en claro— fue que tan ampliamente podía interpretarse el nuevo concepto de “seguridad nacional”. A diferencia del término “defensa”, que implica repeler una fuerza invasora, sugiere no sólo resistencia a la agresión sino una actuación externa para anticipar y neutralizar peligros que podían

todavía ser sólo potenciales. Traza un perímetro de seguridad que es determinado, en la práctica, sólo por el alcance del poder nacional. Una potencia regional tendrá un perímetro de seguridad regional; una potencia mundial sólo se sentirá satisfecha con un perímetro de seguridad mundial. El perímetro se expande en relación con la cantidad de poder disponible. Así mismo, la definición de seguridad se expande con él.

Por esta razón, la seguridad queda liberada de sus ataduras geográficas. Se convierte en una función del poder y en un aspecto de la psicología. Se internaliza. No es una realidad específica, y no existe completamente en el espacio. Es una función de definición y puede definirse en términos tanto amplios como estrechos. Los estados pequeños y débiles la definen de modo estrecho, los grandes y poderosos la definen ampliamente. Así pues, la seguridad es un reflejo de la idea que una nación (o por lo menos la élite de una nación) tiene sobre su propio poder. Es un mecanismo de operación, y al propio tiempo es una abstracción.

La paradoja de la inseguridad

ES ASOMBROSO CUÁN RÁPIDAMENTE LA IDEA norteamericana sobre su propia seguridad, confirmada por las victorias de guerra y el desarrollo del arma por excelencia, la bomba

atómica, se convirtió en una idea de inseguridad. Las peleas de posguerra con la Unión Soviética, intensificadas por una ideología comunista que era, en sus aspiraciones (o pretensiones), de

1. De *World Policy Journal*, Summer 1997

alcance global —como lo era, a su manera, la contraideología norteamericana del capitalismo democrático— dio paso a una sensación generalizada de inseguridad.

Prácticamente ningún lugar parecía ser en verdad seguro. En donde no había legiones soviéticas había creyentes o simpatizantes comunistas, enemigos afuera y enemigos adentro. Todo llegó a parecer crucial y todo estaba disponible para ser tomado. Esta nueva idea de seguridad global (y su compañera inseparable, la inseguridad global), quedó consagrada en la Doctrina Truman de 1947.

En marzo hizo cincuenta años, el presidente Truman acudió al Congreso para solicitar un monto relativamente modesto de dinero para ayudarles a los gobiernos anticomunistas de Grecia y Turquía. Sin embargo, la petición venía envuelta en un empaque que resultó ser mucho más importante que el contenido. El empaque fue lo que llegó a conocerse como la Doctrina Truman. Ante legisladores que no sabían todo lo que muy pronto llegarían a justificar estas palabras modestas, Truman declaró que los norteamericanos tienen que comprometerse a ayudar

a lo que describió como “pueblos libres que resisten intentos de dominio por parte de minorías armadas o presiones externas”.

Lo que pocos se preguntaron en ese momento fue cómo definía el presidente a los “pueblos libres”, o si las “minorías armadas” no era otra forma de decir “guerra civil”, o qué quería decir con “presiones externas”. ¿Exactamente en qué tipo de situaciones sugería que participara Estados Unidos? “Los regímenes totalitarios impuestos a pueblos libres, mediante agresión directa o indirecta”, prosiguió Truman, “socavan los cimientos de la paz internacional y, por consiguiente, la seguridad de los Estados Unidos”.

Una vez más, había un pequeño problema de ambigüedad. ¿Qué pueblos libres, y cuán libres debían ser para clasificar como tales? ¿Qué era la “agresión indirecta” y cómo pretendía Estados Unidos enfrentarla? Más aún, ¿qué era la “paz internacional”? A primera vista, significaba una situación beatífica que probablemente nunca había existido. Lo más problemático era la frase “por consiguiente”, como en “por consiguiente la seguridad de los Estados Unidos” se veía amenazada por la ausencia de paz internacional.

seguridad para Estados Unidos. Aunque presumiblemente su discurso no tenía que tomarse literalmente, su propósito era sentar una nueva definición del compromiso internacional, convirtiéndolo en un compromiso de alcance mundial y sin una definición política o geográfica clara. Era inevitable que en algún punto el deseo de los diseñadores de políticas de llevar la definición de seguridad nacional hasta sus límites externos chocaría de frente con las inquietudes de una opinión pública que no estaba convencida de su necesidad. Los excesos del globalismo, y el desastre que resultó ser Vietnam, fueron anticipados en el lenguaje exuberante de la Doctrina Truman.

Si el primer problema que plantea el concepto de “seguridad nacional” es su ambigüedad, el segundo es su expansibilidad. En su esfuerzo por simplificar el tema y ganarse el apoyo de la opinión pública para un compromiso global, la Doctrina Truman muchas veces no pudo distinguir entre lo vital y lo deseable, lo crítico y lo periférico. Sugería que todo era vital y que la seguridad era una red

inconsútil. Sin embargo, algunas cosas resultaron no ser tan vitales, como Vietnam del Sur. ¿En dónde debe trazarse la raya? Si Vietnam del Sur en realidad no era vital, ¿qué puede decirse de Corea del Sur o de la OTAN? Si la seguridad es hasta cierto punto arbitraria, ¿entonces los intereses también lo son?

Un ejemplo de expansibilidad llevado hasta el extremo como doctrina de seguridad es una declaración de Anthony Lake, ex asesor de seguridad nacional del gobierno Clinton, según la cual los enemigos de Estados Unidos, ahora que terminó la guerra fría, incluyen nada menos que los “nacionalistas y tribalistas extremos, los terroristas, el crimen organizado, los conspiradores, los estados rufianes y todos aquellos que quieren devolver a las sociedades recientemente liberadas a las costumbres intolerantes del pasado”. Además de las gratas noticias de que las costumbres intolerantes están básicamente confinadas al pasado, uno se pregunta si, según esta definición, hay alguien que no sea enemigo de Estados Unidos.

Una actitud, no una política

LA EXPLICACIÓN BÁSICA DE LA CONFUSIÓN INTELLECTUAL que provoca este tipo de declaraciones es la liberación del concepto de “seguridad nacional” del concepto más explícito y estrecho de

defensa. La defensa es una política, la seguridad nacional es una actitud; la defensa es precisa, la seguridad nacional es difusa; la defensa es una condición, la seguridad nacional es una sensación.

Trazando la raya

LO QUE TRUMAN ESTABA DICIENDO ERA QUE LAS AMENAZAS contra los gobiernos

libres (es decir, anticomunistas) en cualquier lugar del mundo constituían una amenaza de

La doctrina de seguridad nacional hace énfasis en la nación Estado. Adquirió prominencia en un momento en que los estados eran percibidos no sólo como los actores dominantes, sino prácticamente como los únicos actores. Nada, sin embargo, ha menguado más el papel del Estado que la terminación de la guerra fría. Dos razones explican esto. En primer lugar, el Estado disfrutó, por definición, de un monopolio sobre el poder militar. La guerra fría, pese a todo su revestimiento ideológico, fue ante todo una competencia entre estados militarizados y poderosos. Sin embargo, a medida que la terminación de la guerra ha reducido la relevancia del poderío militar, también ha menguado la importancia del Estado.

Una segunda razón de la declinación del Estado es la

importancia creciente del comercio, la producción y la riqueza como determinantes del poder y la influencia. El escenario central en el que compiten las sociedades industrializadas avanzadas ha cambiado dramáticamente, de instrumentos de guerra a instrumentos de riqueza. En esta nueva competencia, una antigua superpotencia militar se ha convertido en suplicante y varios antiguos protectorados débiles, como Taiwán, Singapur y Corea del Sur, para no mencionar a Japón se han convertido en jugadores poderosos. En el pasado, los grandes estados comerciales —Francia, Alemania, Gran Bretaña, Japón, España e incluso Venecia— eran, en su mayor parte, también importantes actores militares. En la actualidad, los gigantes económicos se contentan, en su mayor parte, con ser débiles desde el punto de vista militar.

El dilema de la seguridad

EL MODELO TEÓRICO DOMINANTE DE LAS RELACIONES internacionales durante la guerra fría —el “paradigma” en la jerga de la ciencia política— fue el del realismo, o política de poder. Se consideraba que el actor principal era el Estado, que su soberanía era un absoluto y que su protección era el propósito último de sus fuerzas militares y diplomáticas. Los Estados, al ser considerados actores independientes, sólo podían ser

amenazados por otros estados. Como los Estados existen en un mundo hobbesiano de anarquía internacional, deben protegerse de rivales envidiosos. Deben acrecentar su poderío militar (o colocarse bajo la tutela de un protector poderoso). El hecho de que eso pueda suscitar temores a otros Estados y hacerlos sentir a ellos amenazados es la profecía autorrealizada del dilema de la seguridad. Según estas reglas, la

seguridad se define como la prevención de la guerra con otros Estados, o la victoria en cualquier conflicto que se pueda presentar.

Todo esto está muy bien, si la nación Estado es la realidad dominante de la vida pública y si tiene la capacidad de exigir lealtad absoluta. Sin embargo, en algunas regiones del mundo el Estado se ha desplomado (como en África central), o es instrumento de narcotraficantes y de oligarquías locales (como en algunos países latinoamericanos), o es manejado por una sola familia o clan (como en gran parte del Medio Oriente y el Tercer Mundo). En estos casos, suscita no lealtad sino temor, y gobierna por intimidación. Y en lugar de proveer seguridad para sus ciudadanos, lo que hace es ponerla en entredicho.

En tal caso, ¿qué lealtad se le debe al Estado? No es una pregunta abstracta. En años recientes, hemos visto la desintegración de Estados establecidos, como Yugoslavia y la Unión Soviética, y el menoscabo de otros que existen sólo de acuerdo con la conveniencia de fuerzas externas que sostienen a sus regímenes gobernantes, como en las antiguas colonias africanas de Francia. Incluso en partes del mundo industrializado, el Estado a veces es incapaz de proveer seguridad a algunos de sus ciudadanos. Basta con observar los tugurios de las grandes ciudades de Estados Unidos para confirmar este lamentable hecho, o incluso la existencia de zonas de ricos, con

entradas vigiladas y fuerzas policiales privadas.

El problema no es simplemente que el Estado muchas veces no está en capacidad de ofrecer seguridad, que es, al fin y al cabo, la principal justificación de su existencia. También se ha vuelto cada vez más secundario, e incluso superfluo, para la vida económica de la gente en todos los países. La exportación e importación de capitales, el desplazamiento de billones de dólares por el mundo todos los días, las decisiones sobre inversión y empleo, salarios y producción, todo esto es realizado más que todo por fuerzas privadas con muy poco o ningún control del Estado. Dentro del dominio de la economía, nos estamos acercando a la condición descrita por Carlos Marx (aunque en circunstancias distintas), en donde el Estado parece estar desvaneciéndose.

Ya ningún Estado individual puede tomar decisiones sin tener en cuenta las fuerzas y los dictámenes del mercado, a menos que quiera suicidarse económicamente. Los estados, como Gulliver, están confinados por una red cada vez más extensa de acuerdos, regulaciones y prohibiciones que se encuentran por fuera de su control. El gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, ha aprendido que no puede obligar a sus aliados europeos y a Canadá a aplicar el embargo que decretó contra Cuba, ni siquiera cuando afirma que el asunto es vital para su “seguridad nacional”, como en efecto ha

hecho. Si la “seguridad nacional” significa ahora que los vendedores de almacén de Toronto y los residentes de Colonia no deben asolearse en playas cubanas, entonces Carlos Marx habrá tenido también razón al observar que los sucesos se presentan en la historia primero como tragedia y luego como comedia.

Lo que está sucediendo en todos los niveles — en la economía, en las comunicaciones, en el medio ambiente, en la salud pública— es la declinación del Estado como

actor autónomo. Seguirá existiendo durante mucho tiempo, pero sin su antigua ostentación y majestuosidad: como una víctima de fuerzas que no puede controlar. Cada vez más, las principales amenazas contra el bienestar de los ciudadanos provienen no de otros Estados, no de actores independientes, sino de *condiciones*: escasez de recursos, crecimiento demográfico, urbanización rampante, migraciones masivas, degradación ambiental, terrorismo individual y grupal y explotación económica.

Agentes de tráfico

¿CÓMO NOS AYUDA EL DENOMINADO PARADIGMA REALISTA —que postula que los Estados son la fuerza dominante de la vida internacional y la búsqueda libre de sus autodenominados “intereses” es el deber de sus ciudadanos— a abordar esta realidad? ¿Cómo debemos entender el concepto de “habilidad estatal” cuando el Estado mismo es sólo uno de los actores, o fuerzas, que influyen sobre nuestras vidas? Y más allá de eso, ¿qué sucede con el concepto del Estado majestuoso cuando su papel se reduce al de un facilitador de transacciones privadas?

Considérense las organizaciones de comercio internacional que se han vuelto tan importantes en los últimos años: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) y la Organización Mundial

de Comercio (OMC). Estas entidades son, en realidad, poco más que grupos comerciales gigantes cuyo propósito es aumentar el flujo del comercio. Esto lo hacen eliminando las regulaciones gubernamentales e ignorando las fronteras internacionales. Su propósito es hacer irrelevantes los gobiernos nacionales. Lo novedoso de ellos, y una señal diciente de su poder, es que han enlistado a los gobiernos para que realicen el trabajo por ellos. Los gobiernos están siendo reducidos a desempeñar el papel de agentes de tráfico, asegurando que todos cumplan las reglas que, desde luego, son redactadas por las corporaciones más poderosas pensando en su propio beneficio.

En algunos lugares, este proceso ha llegado al punto de que casi puede decirse que no existe

Estado. Con esto no me refiero a arcoestados como Colombia, México, Birmania y Pakistán, en donde los narcotraficantes tienen todos independientes. Más bien pienso en Rusia, en donde las nuevas y gigantescas entidades corporativas (que son antiguas empresas estatales robadas a los dueños por sus antiguos gerentes y los nuevos empresarios mafiosos) controlan el gobierno y se niegan a pagar impuestos a un Estado que perciben, muy entendiblemente, como servidor de sus ambiciones. En efecto, el papel de un Estado tal es mantener la población a raya, borrar las críticas a las operaciones comerciales mediante proclamações patrióticas, como en la guerra de Chechenia, y mantener o fuera a los competidores.

Tal vez Rusia sea un ejemplo extremo, pero no es el único. El

Identidades culturales

EN ESTE SENTIDO, EL INTERÉS NACIONAL ES UN INTERÉS importante, pero no es el único. Otros intereses reclaman la lealtad de los individuos; las personas no se definen sólo como ciudadanos. En los últimos años, hemos tenido razones para conscientizarnos de las fuentes culturales de identidad. El islamismo moderno constituye un ejemplo dramático, pero no el único, de entidades que trascienden las fronteras, y que incluso las pueden erradicar. Se nos ha dicho que los conflictos de la posguerra

fenómeno puede apreciarse, en un grado u otro, en todo el mundo industrializado. Lo que esto significa es que la seguridad nacional, según se le concibe tradicionalmente, ha perdido su significado. Existe una seguridad militar, que está diseñada para proteger a la nación Estado contra otras naciones Estado. Esto obviamente seguirá siendo importante, así como las fuerzas de policía siguen siendo importantes en las ciudades. Sin embargo, existe otro dominio para el cual es en gran parte irrelevante: el dominio de intereses que son impermeables a las fronteras. Aquí las herramientas son mucho más sutiles y complejas, y la nación que disponga de la mayor fuerza militar puede no ser la mejor dotada para preservar estos intereses.

fría serán de naturaleza diferente de aquellos del pasado: que el choque entre Estados será reemplazado por el choque entre civilizaciones. Aunque no es necesario adoptar las conclusiones apocalípticas de ese análisis, es claro que los Estados no siempre son los objetos últimos de lealtad, que las sociedades pueden ser divididas desde adentro por individuos cuyos valores sociales profundamente arraigados convierten a su propio Estado en enemigo. Podemos poner como ejemplo a Argelia, pero no

necesitamos ir más allá de Oklahoma City para encontrar un caso que lo demuestre.

En la actualidad, las sociedades están siendo desmembradas. Existe una lucha mortal entre tradicionalistas y modernistas, entre quienes han acogido el cambio tecnológico y social y quienes lo temen y le oponen resistencia. Las divisiones de las guerras del futuro, e incluso las del presente, no se producen entre civilizaciones o entre religiones, sino en su mismo interior. En esta lucha, el Estado, cuando no se le considera el enemigo, es, en el mejor de los casos, irrelevante.

Ya sea que la guerra sea o no, como escribió Joseph Schumpeter, la salud del Estado, lo cierto es que es la forma mediante la cual el Estado exige la lealtad de sus ciudadanos y afirma su propia supremacía. Esto lo justifica asegurando que es el garante último y más confiable del bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, existe una tendencia creciente a cuestionar la premisa central de la razón de Estado.

El Senado de Estados Unidos casi rechaza el llamado del presidente Bush de entrar en guerra con Irak por su invasión a Kuwait. La fuerza expedicionaria en Somalia (a semejanza de lo que ocurrió con una anterior en el Líbano) tuvo que ser retirada cuando comenzaron a producirse bajas, y la intervención en Bosnia se demoró varios años hasta que quedó claro que lo más probable

era que los soldados norteamericanos no iban a tener que participar en combates. Incluso hoy es poco probable que el presidente estuviera en capacidad de mantener fuerzas estadounidenses allí en caso de reanudarse la guerra entre comunidades.

Sólo en el caso de Haití hubo apoyo en favor de una intervención militar, debido a que existía un claro interés nacional en juego: mantener refugiados indeseables por fuera de Estados Unidos. Todo parece indicar que, en la actualidad, el pueblo norteamericano no apoyará la participación directa en las guerras civiles de otros países: ni siquiera cuando se aducen consideraciones de "seguridad nacional".

Si las guerras son más difíciles de justificar hoy en día, también puede deberse a que, por lo menos en el futuro previsible, es menos probable que estallen grandes conflictos. No ha habido guerras entre las grandes potencias desde hace más de cincuenta años. Si Estados Unidos y la Unión Soviética decidieron, por varias razones de peso, no pelear uno con otro, ¿qué otros grandes estados lo harían en este momento, y qué intereses habría en juego? ¿Qué posible victoria valdría el costo? ¿Y qué sociedad, sea democrática o no, estaría dispuesta a pagarlo?

Aunque no me atrevería a afirmar que la proliferación nuclear es positiva porque aplaca a gobiernos impulsivos que de lo contrario podrían entrar en guerra,

el hecho es que la posesión de armas nucleares probablemente ha salvado a Israel y ha disuadido a India y a Pakistán de librar una guerra abierta. Así mismo, es probable que frene a China en su búsqueda de estatus de superpotencia, y también a otros estados que no creen que los chinos tengan ese derecho.

Existen otras razones por las cuales es improbable que se libren guerras entre grandes estados en el futuro. Una de ellas es que las sociedades industriales, presionadas por la competencia económica y la innovación, se están democratizando cada vez más por fuerza de necesidad. Es más

difícil que los Estados democráticos, aunque no necesariamente tiendan a la paz, declaren una guerra contra otros Estados democráticos que los Estados autoritarios. Otra razón, que a mi juicio es más importante, es que los grandes Estados comerciantes —los que tienen la capacidad de librar grandes guerras— se han vuelto mucho más interdependientes que en el pasado. Este es uno de los resultados beneficiosos de la economía global. Con estos vínculos económicos viene una larga cadena de otras dependencias, que hacen que una guerra resulte más perjudicial que en el pasado.

¿Y dónde están las amenazas?

SI EL PELIGRO DE QUE ESTALLE UNA GRAN GUERRA HA DISMINUIDO, por lo menos en lo que concierne a las grandes potencias, ¿qué tipo de amenazas contra la seguridad tradicional afronta Estados Unidos? Por "tradicional" me refiero a amenazas planteadas por otro estado. El hecho es que, en la medida en que podemos predecir el futuro, no existe ningún otro país capaz de causarle a Estados Unidos un daño serio.

Rusia es un estado profundamente herido que siempre fue más débil de lo que creyeron los norteamericanos, y precisará de varias décadas para recuperar así a una parte de su antiguo poder.

Durante mucho tiempo, seguirá siendo el enfermo en los márgenes de Europa: un problema, pero no una amenaza.

Japón es una sociedad mercantilista y pacifista, obsesionada con enriquecerse y empeñada en no cometer el mismo error que cometió en los años treinta. Su máxima ambición es convertirse en el principal acreedor, el principal proveedor, el principal inversionista y el principal protectorado de Estados Unidos.

¿Y en cuanto a Europa, la superpotencia potencial: más populosa, más rica, más experimentada en los asuntos malvados del mundo que Estados Unidos? ¿Se convertirá algún día en un rival

serio? Probablemente no. Europa —y por Europa nos referimos a una entidad política sólida y dispuesta a tomar decisiones independientes de política exterior que involucren asuntos de guerra y paz— no existe. Y, a pesar de los deseos y las pretensiones de los burócratas de Bruselas, es muy poco probable que llegue a existir.

De hecho, la tendencia es completamente opuesta: alejarse de la idea de un superestado europeo capaz de desafiar a Estados Unidos, o incluso ser un socio equivalente a éste. Hasta el esfuerzo de crear una moneda común —y ni qué decir de crear una defensa y una política exterior comunes— ha resultado ser tan costoso y contencioso que no se sabe siquiera si se va a convertir en realidad. Los eurócratas fueron demasiado ambiciosos y los norteamericanos que creyeron en ellos pecaron de optimistas.

Esto sólo deja a China. Tradicionalmente, los norteamericanos han asumido una actitud paternalista hacia China, una nación explotada que, según creyeron, con la orientación apropiada seguiría el liderazgo de Estados Unidos hasta la tierra prometida del capitalismo y el cristianismo. Los chinos traicionaron groseramente las esperanzas de los norteamericanos, y el sonriente Hermano Pequeño se convirtió en su rival en potencia, el Peligro Amarillo. Ahora Estados Unidos no sabe cómo abordar a China: como un mercado ilimitado o como un problema sin fin.

Con su enorme población y su economía incipiente, China es, sin duda, una superpotencia potencial. Sin embargo, también tiene enormes problemas de gobernabilidad, unidad nacional y legitimidad política. El mundo ha aprendido a disfrutar las exportaciones chinas baratas; sin embargo, puede prescindir de ellas. China, sin embargo, si quiere prosperar, necesita fuertes vínculos económicos y políticos con el resto del mundo. El gobierno ha ligado su legitimidad con su habilidad para suministrar un nivel de vida cada vez más alto para el pueblo chino. Esto no lo puede hacer mediante la agresión. Para Estados Unidos, esto significa que hay que comprometer a China, no confrontarla. Tratarla como una amenaza contra la seguridad nacional sólo hará que posiblemente se convierta en una.

Si el peligro de una gran guerra ha disminuido, ¿qué queremos decir cuando hablamos de amenazas contra la seguridad? ¿Cómo las reconoceremos cuando no entrañen la supervivencia de la nación, o incluso su bienestar? Así como el denominado “otro lado” desapareció con la finalización de la guerra fría, también ha desaparecido el significado antiguo de la palabra “amenaza”. Lo que antes parecía claro es ahora vago, ambiguo, difuso e impredecible tanto en su fuente como en su impacto.

Los diseñadores de políticas elaboran una larga lista de

amenazas potenciales contra la seguridad. Esa es una de las funciones por las cuales les pagan. Estas amenazas abarcan desde el surgimiento de otro imperio del mal en un extremo, hasta

“conspiradores de golpes y tribalistas” en el otro. Pero si queremos ser serios, es sorprendente cuán pocas amenazas de otro Estado afronta Estados Unidos en la actualidad.

Unos Estados Unidos invulnerables

PARA FINES PRÁCTICOS, EL PAÍS ES INVULNERABLE. No puede ser invadido. No tiene ningún enemigo interesado en destruirlo que tenga la capacidad de hacerlo. No depende del comercio exterior, pese a que ciertos sectores de la economía se benefician de éste. Es autosuficiente. Cuenta con aliados, pero no tiene una necesidad apremiante de tenerlos y, de hecho, nunca dependió de ellos para la defensa durante la guerra fría. Estados Unidos tendió muy ampliamente su red de protección y sus bases en el exterior, pero no en defensa propia. Debido a su poderío económico y militar, sus recursos físicos, su población leal y su posición geográfica privilegiada, Estados Unidos puede darse el lujo de ignorar buena parte de la turbulencia en gran parte del mundo.

Existen otras razones por las cuales Estados Unidos debe involucrarse con otras naciones, pero la defensa, o la seguridad nacional, no es una de las más importantes. Es por ello que puede parecer extraño que los especialistas que denominamos “gerentes de seguridad nacional” se hayan

impuesto a sí mismos una tarea de manejo global. Esto puede verse en diversos pronunciamientos sobre políticas, escenarios de estrategia y listas de deseos del Pentágono, pero sobre todo se evidencia dramáticamente en un documento elaborado por el Departamento de Defensa en 1992, en el que dice que Estados Unidos debe “disuadir a las naciones industrializadas avanzadas de desafiar nuestro liderazgo o incluso aspirar a desempeñar un papel regional o global más importante”.

Cuando se conoció esto, de inmediato se le bajó el tono al documento. Sin embargo, era una reflexión acertada sobre una actitud que hoy en día se encuentra con frecuencia en los círculos de diseño de políticas de Washington. Se desprende del rápido triunfo en la Guerra del Golfo, pero incluso más de la forma en que finalizó la guerra fría: no sólo con la retirada de la Unión Soviética, sino con su colapso y desintegración. Como esto sólo dejó una superpotencia, dio lugar a la noción de un mundo unipolar dirigido por Estados Unidos y dedicado a la promulgación de valores norteamericanos.

Woodrow Wilson sería resucitado en el cuerpo del general Patton.

Esta ambición se vende a la opinión pública estadounidense en nombre de la "seguridad" (puesto que a la opinión pública poco le entusiasma dirigir el mundo), y se justifica ante otras naciones asegurando que es bueno para ellas. Les elimina la necesidad de que desarrollen fuerzas armadas poderosas propias, pues Estados Unidos se compromete a defenderles sus verdaderos intereses. No sorprende el que esta curiosa noción no haya tenido una aceptación universal, e incluso que haya sido abiertamente criticada.

Los costos del liderazgo

ESTA ESTRATEGIA DE LIDERAZGO RESULTA BASTANTE COSTOSA. Se calcula que la sola expansión de la OTAN costará cerca de US\$100.000 millones en actualización de las fuerzas armadas de Europa Oriental. Con razón los contratistas militares están felices. E incluso sin la ampliación de la OTAN, Estados Unidos sigue gastando en asuntos militares en los mismos niveles que durante la guerra fría. En la actualidad, cuesta aproximadamente US\$100.000 anuales "tranquilizar" a los europeos (aunque no se especifica con respecto a qué), y otros US\$45.000 millones "proteger" a los japoneses y los coreanos.

Los más dóciles son los europeos y los japoneses, que ven correctamente en esto una forma de evadir el costo pleno de su propia defensa. Desde luego, esto no les impide impugnar a Estados Unidos en temas económicos, que son los temas que más les preocupan. Les satisface dejar que nosotros los defendamos, siempre y cuando esto no interfiera con asuntos más importantes. También están conformes con la expansión de la OTAN, que aceptaron porque eso es lo que desea Washington y porque les ahorra a los europeos occidentales la costosa alternativa de admitir a los europeos del Este en su club económico privilegiado.

Actualmente, más del 50 por ciento del total de gastos federales discrecionales sigue destinándose a seguridad nacional, incluso sin que exista un enemigo. Mientras otras naciones invierten en producción, Estados Unidos pide prestado para consumo... y, como parte del proceso, se endeuda aún más con los rivales comerciales cuyos intereses busca proteger.

Es mucho lo que Estados Unidos puede y debe hacer en el mundo, sobre todo en los campos económico y humanitario. Sin embargo, no puede emprender esta tarea mientras intenta conservar una pretensión de primacía global que se sustenta en una influencia cada vez menor en los campos

militar y diplomático. Es hora de que Estados Unidos equilibre su política exterior, así como su presupuesto: alinear los recursos, como dijo acertadamente Lippmann, con los compromisos, y pensar seriamente en las otras demandas de dichos recursos. El pueblo norteamericano quiere que la nación sea fuerte y que conserve sus ideales. Sin embargo, no le interesan los planes grandiosos de manejo global.

Los estadounidenses no son imperialistas, ni por naturaleza ni

por inclinación. Estados Unidos es una sociedad fuerte y flexible que soporta la carga de serias necesidades sociales que requieren atención urgente. Algunos de estos problemas no sólo impiden que Estados Unidos compita más efectivamente en el escenario internacional, sino que amenazan también el bienestar y la protección —es decir, la seguridad— de los norteamericanos. Una política de seguridad nacional que no tenga esto en cuenta resulta inadecuada, poco realista y desdeñable. Así mismo, está condenada al fracaso.

Un sentido de lo factible

Los intereses principales de política exterior de Estados Unidos son críticos pero pocos. Consisten en proteger el territorio estadounidense de cualquier destrucción y preservar sus instituciones y su forma de gobierno. Más allá de esto, tiene un interés secundario en la expansión del centro económico de mercado que contribuye a la prosperidad de Estados Unidos, en tener acceso a recursos naturales, en la protección del entorno común y en los procesos pacíficos de cambio en áreas en las que está íntimamente ligado desde los puntos de vista cultural y político. Finalmente, en un nivel terciario, busca promover la democracia, no porque esto contribuya a la seguridad de Estados Unidos en una forma tangible, sino porque refleja los valores estadounidenses.

Esta es una lista imponente para un país que sólo alberga un cuatro por ciento de la población mundial, y una proporción cada vez menor de su riqueza y su producción. Si Estados Unidos no quiere agotarse en la búsqueda de ambiciones grandiosas, debe reestablecer un sentido de lo factible. Este es el tipo de realismo que Estados Unidos más necesita.

Específicamente, debe renunciar a la pretensión de control militar global, delegar tareas de seguridad regional a las principales potencias de las regiones en cuestión, poner fin a su costosa y riesgosa dependencia del petróleo del Golfo Pérsico, concentrarse en la competitividad global como objetivo principal de su posición militar, renunciar a su papel de policía global y cambiarlo por el

papel de conciliador y equilibrador, y abordar con mayor seriedad el otro tipo de seguridad nacional: las amenazas contra el bienestar de pueblos que están por fuera de la competencia entre estados.

La seguridad es, al fin y al cabo, no una condición, sino un sentimiento y un proceso. También es una abstracción. Es posible que nos sintamos seguros y no lo estemos, o que estemos seguros y no nos sintamos así. Todos somos vulnerables en formas que no

podemos imaginar y contra las cuales no nos podemos proteger por completo. Esa es nuestra condición humana. Por consiguiente, no busquemos absolutos sino mesura. Y coloquemos la seguridad en su lugar adecuado, es decir, como un medio para lograr un fin mayor, pero no como un fin en sí. En un sentido real es cierto, en las palabras afligidas de Macbeth, que la búsqueda irrestricta de "seguridad es el principal enemigo de los mortales".

Acuerdos para avanzar

No recomiendo una inflexibilidad en las propuestas de los partidos, un rechazo del diálogo constante entre oposición y gobierno, el levantamiento de murallas o de trincheras incommovibles. Al contrario, si algo necesita nuestro momento político, tan fluido e indefinido, es comunicación, búsqueda de acuerdos, capacidad de adaptación y coincidencias sobre grandes objetivos comunes. Pero su desarrollo requiere consistencia, congruencia entre lo que se proclama y lo que se hace, independientemente del lado que se ocupe en la frontera entre gobierno y oposición. La doble moral es la mejor receta para el desencanto popular.

Así como las diferencias deben proclamarse siempre, las coincidencias deben reconocerse y convertirse en acuerdos francos, abiertos, transparentes y dotados de justificaciones legítimas para los ciudadanos.

Si, en la actualidad, las similitudes de los partidos son más que sus diferencias, si la realidad obliga a seguir ciertos cursos de acción política y económica al margen de la ideología, ¿por qué empeñarse en las pugnas artificiales o, peor aún, en los juegos sucios?

Tony Blair no llevó a los laboristas británicos a su contundente victoria desde la posguerra por criticar o negar la exitosa transformación económica y social desarrollada por Margaret Thatcher. Lo hizo porque al letargo de John Major enfrentó una nueva visión de futuro a partir de la realidad imperante. Creó —o, más bien, descubrió— un nuevo horizonte en la vida política británica. No dijo, sino que mostró, cuánto progreso adicional, cuánto cambio positivo, cuánta solidaridad inteligente podía desarrollarse en una nueva era que capitalizara con inteligencia lo construido.

Blair entendió —e hizo entender a los votantes— que la solución no estaba en tratar de hacer mejor lo que su partido había propuesto en el pasado y la realidad ya había superado, sino en construir una nueva visión de futuro a la cual pudiera sumarse toda la sociedad.

Eduardo Ulibarri
Profesor y político costarricense

Este ensayo se basa en conferencias pronunciadas en Dickinson College, el U.S. Army War College y George Washington University durante la primavera de 1997.