

GESTION DE CRISIS ESTADOUNIDENSE

Correspondiente al gobierno del presidente George W. Bush.

Germán Goddard Dufeu *

La persecución de sus intereses según el estilo estadounidense.

En la complejidad de las relaciones que se dan entre los estados, las causas de los conflictos están constituidas por la contraposición de intereses en el escenario internacional. Ha de precisarse que para que surja una crisis, debe aparecer un punto concreto de antagonismo, el cual se puede resolver de manera radical por la modificación del "statu-quo", lo que implica un desafío deliberado.¹

Por otra parte, una crisis internacional es una controversia entre gobiernos o grupos de gobiernos, con respecto a algún punto específico en cuestión, que es determinado como fundamental a los intereses básicos de uno u otro bando.²

Concentrándonos en la modalidad estadounidense de luchar por sus intereses, los fundamentos de la cultura de ese país y de cómo ellos interpretan la ley internacional, se afianzan en que el uso de la fuerza militar sea controlado, mantenido en un mínimo y utilizado sólo cuando sea absolutamente necesario.³ Tratan de que la guerra nunca vaya más allá de su principio más básico: el uso de la fuerza para resolver problemas políticos.⁴

El Presidente de los Estados Unidos tiene a su disposición toda la fuerza de los *cuatro pilares del poder nacional -socio-político, económico, información y militar-* para ser utilizada en la persecución de los intereses estadounidenses. Sin competidores a su altura en el cercano horizonte, la guerra asimétrica y la aplicación gradual de la fuerza militar en la búsqueda de las metas de la Gran Estrategia, para ellos se tornan predominantes.⁵

*"Aproximaciones doctrinales normales, como ser <contingencias de pequeña escala> u <operaciones militares distintas que guerra>, engloban todos los elementos del poder militar, pero no se refieren adecuadamente al continuo de la aplicación de la fuerza. Ellas compartimentan las acciones ya sea como de guerra o paz, reflejando los principios de Weiberg-Powell".*⁶

El peligro más grave que encara Estados Unidos radica, según sus dirigentes, en la encrucijada del radicalismo y la tecnología. Entienden que sus enemigos procuran armas de destrucción masiva y declaran que existen pruebas que indican que lo están haciendo decididamente. Afirman enfáticamente que no permitirán que ello tenga éxito y que, por lo tanto, construirán las correspondientes defensas contra misiles balísticos y otros medios de transporte.⁷

* Vicealmirante. Oficial de Estado Mayor. Profesor de Academia, Jefe del Departamento de Investigación Académica de la Academia de Guerra Naval de Chile. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas, mención en Estrategia y Magíster en Ciencia Política Integrada con mención en Gestión de Crisis.

1. Academia de Guerra Naval, "La Crisis y su Maniobra", Imprenta ACANAV, Valparaíso, Chile, 1993, p. 10.
2. Norton, Peter Hill, "No Soft Options", London: C. Hurst, 1978, p. 78.
3. Stephenson, Alan J., "Shades of Gray, Gradual Escalation and Coercive Diplomacy", Chairman of the Joint Chiefs of Staff Strategy Essay Competition, Essays 2002, National Defense University Press, Washington D.C., 2002, p. 17.
4. Ibid., p. 1.
5. Ibid., p. 2.
6. Ibid., p. 17.
7. Thauby García, Fernando, "Crisis de Irak, Análisis Preliminar", Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Valparaíso, 11 de marzo de 2003.

"Cooperaremos con otros países para denegar, contener y restringir los esfuerzos de nuestros enemigos por adquirir tecnologías peligrosas. Y, como una cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas antes de que éstas terminen de formarse. Es decir, una estrategia que reconoce la globalidad de la amenaza pero que decide encararla desde una perspectiva individual, en base a su propio "arsenal",- ayudando a los países que se lo pidan,- haciendo responsables a los que apoyen o amparen al terrorismo; atacando preventivamente a estados que amenacen convertirse en riesgos".⁸

El sistema político norteamericano -internamente fraccionado (sistema de "checks and balances") y con elecciones cada cuatro años- impediría la existencia de gobiernos con la perspectiva y fuerza suficiente para intentar políticas "imperiales" efectivas y, por otra parte, aún no existen bloques regionales alternativos con la potencia necesaria para reemplazarlos.⁹

Diplomacia Coercitiva.

El elemento esencial de una crisis lo constituye la negociación entre las partes involucradas, ya que al ser conducida con éxito permite revertir la situación confrontacional a su condición previa, habiendo alcanzado los fines que se perseguían con el conflicto. La clave del éxito de la negociación radica en la posibilidad de un actor para convencer a su adversario que está dispuesto a aceptar un nivel superior de riesgo que lo que puede soportar dicho oponente.

Otra de las características de la crisis, es que es posible revertir la situación a la que existía antes de que fuera generada. Pero, sólo será posible revertir la crisis en la medida que los intereses que están en juego no sean de una importancia tal, que los términos de la negociación se tornen inaceptables para el oponente. En cuanto a la fuerza militar, se amenaza con su empleo, o se emplea en forma medida, para convencer al oponente que es más conveniente transar o aceptar una mediación.¹⁰

Los dirigentes estadounidenses estiman que sólo existen dos caminos para que un estado obligue a otro a cumplir con sus deseos. Él puede, ya sea *convencer* a la otra nación por medio de diálogo y recompensa (reforzamiento positivo) o bien *coercionarla* a través de amenazas o del uso de poder de proyección limitado (reforzamiento negativo). En ese caso se habla de <diplomacia coercitiva>, la que pese a que ha llegado a ser asociada primariamente con la fuerza militar, describe mejor *el uso coercitivo de los cuatro pilares del poder de la nación en la arena internacional*. Por lo tanto, las sanciones económicas y diplomáticas que aplica esa nación también deben ser consideradas uso coercitivo de la fuerza en el nivel de la Gran Estrategia, ya que refuerzan sus demandas.¹¹

En la "Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo", la Casa Blanca dejó muy en claro su estrategia diplomática:

"Debemos estar preparados y tener la voluntad para utilizar todos los instrumentos apropiados del poder nacional para influenciar las acciones de actores de otros estados o bien no estatales, para proveer liderazgo mundial y mantenemos como un socio de seguridad confiable para la comunidad de naciones que comparten nuestros intereses".¹²

Según lo que escribieron Daniel Byman y Matthew Waxman:

"La coerción (la que ejerce Estados Unidos) es un proceso dinámico de movidas y contramovidas y los adversarios (de los EE.UU.) conforman sus estrategias para explotar las debilidades de los Estados Unidos".

-
8. Rumsfeld, Donald, "Estrategia de Seguridad Regional 2002", borrador previo a la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, (esta estrategia es la aplicación a la Región de la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. (publicada en septiembre de 2002).
 9. Thauby, "Crisis de Irak, Análisis Preliminar", op. cit.
 10. Academia de Guerra Naval, op. cit., p. 12.
 11. Stephenson, op. cit., pp. 2-3.
 12. The White House, "A National Security Strategy for a New Century", Washington D.C.: The White House, December 1999, p. 3.

"La coerción es una herramienta disponible desde el nivel táctico al estratégico. La coerción es un método real y habitual para conformar el comportamiento humano, siendo ideal para una escalada gradual en tiempos de crisis".¹³

Revisemos otra aproximación complementaria al mismo tema, la de Schelling:

"El poder hacer daño es un poder de negociación. Explotarlo es una forma de diplomacia, maliciosa quizás, pero de hecho diplomática".¹⁴

Ese pensador creía en una estrategia donde al incrementarse gradualmente los costos, se induciría eventualmente a capitular al adversario. Él aceptaba la necesidad de la guerra, pero creía que era por lejos más eficaz coaccionar mediante un incremento gradual de los castigos que el adversario recibiría, más bien que destruirlo en forma absoluta.

La posición estadounidense ante la negociación se enmarca en el más puro "Realismo Clásico". Parte de la premisa de que el accionar político es la manifestación de una permanente disputa por el poder, disputa cuyas raíces están en la naturaleza humana. A nivel internacional, visualizan a los estados como actores unitarios, que hacen de la seguridad su mayor preocupación.

De acuerdo al "Realismo", el orden es mantenido mediante un balance de poderes, tanto a nivel de sistema internacional, como de relaciones bilaterales. La prudencia y el sopesar las consecuencias de las acciones estatales en términos de poder personal de quienes las toman, son las únicas restricciones normativas. Se presume que el sistema de tomar decisiones políticas es instrumentalmente racional, basándose en un balance entre los intereses propios y el poder relativo de los estados.

El éxito de las negociaciones, pensado desde esa perspectiva, requiere basar las decisiones en cálculos de intereses en términos de poder y en asumir que los líderes oponentes lo harán de la misma manera. Los estrategas del conflicto argumentan que asumiendo premisas realistas, es posible desarrollar recomendaciones teóricas que conducirán a exitosas negociaciones de crisis.

La coerción ejercida por los Estados Unidos se basaría en una aceptable comprensión de las motivaciones del adversario.¹⁵

*“A pesar que los coercionadores y aquellos que luchan una guerra pueden pretender similares metas, la forma en que las obtienen es totalmente diferente. La fuerza bruta primero derrota totalmente las fuerzas que se le oponen en el campo de batalla y luego impone sus demandas políticas a una víctima indefensa, llevando al gobierno derrotado a un punto en que no controla fuerzas organizadas capaces de impedir significativamente las operaciones del victoriosoEn contraste, la coerción busca cambiar el comportamiento de estados que aún retienen la capacidad de ejercer resistencia militar organizada Mientras el coercionador desea obtener concesiones sin tener que pagar el costo total de una victoria militar, el blanco puede percibir que aceptar las demandas del agresor será menos costoso que luchar hasta el fin”.*¹⁶

Si reflexionamos sobre la negociación internacional desde el muy distinto punto de vista de la Universidad de Cambridge, una estrategia exitosa que busque influenciar al oponente a través de amenazas y castigos se hace depender de la explotación del temor que éste tenga a la guerra; a lo que se adiciona una creíble disposición a aceptar los riesgos para poder lograr los objetivos propios. La presunción realista de la negociación interestatal de una crisis presenta tres problemas: El primero es que las negociaciones son consideradas principalmente en términos competitivos, de manera que se excluye una solución integrativa. El segundo problema se deriva de la dicotomía de considerar

13. Byman, Daniel; Waxman, Matthew; “Defeating U.S. Coercion”, *Survival* 41, N° 2 (Summer 1999), p. 109.

14. Schellig, Thornas, “Arms and Influence”, London Yale University Press, 1966, p. 2.

15. Stephenson, op. cit., pp. 15-16.

16. Pape, Robert, “Bombing to Win: Air Power and Coercion in War”, London: Cornell University Press, 1996, p. 13.

componentes no racionales en la lucha por el poder por un lado y de asumir conductas racionales por el otro. El tercero, es que los estrategas del conflicto asumen una motivación asimétrica, que parece favorecer a su posición.¹⁷

Sin embargo la superpotencia opta por los cinco factores que han sido identificados en aquello que Byman y Waxmann denominan <estilo estadounidense de coerción>:¹⁸

1. Preferencia por el multilateralismo.
2. Intolerancia hacia las bajas estadounidenses.
3. Aversión hacia el sufrimiento del enemigo.
4. Confianza en la alta tecnología.
5. Compromiso con las normas internacionales.

La escalada gradual.

La "escalada" es el incremento de la violencia, en forma deliberada o accidental, en el desarrollo de una crisis. Mediante la "escalada" se intenta deteriorar la confianza del adversario causándole perjuicios cada vez mayores, pero cuidando no provocar una irracionalidad que lo estimule a cruzar el umbral de la agresividad crítica. La "escalada" constituye una carrera de riesgos.¹⁹

Para Estados Unidos la escalada gradual en el uso de la fuerza militar, inserta en la Gran Estrategia, aunque no resulta militarmente ideal, tiene entre ellos raíces ideológicas, teóricas e históricas y es inevitable. Un aspecto importante de la escalada gradual del uso de la fuerza en la coerción militar es comprender los pro y los contra de tal estrategia y enseguida prepararse para todos los posibles resultados, incluyendo una eventual guerra.²⁰

Cuando disponen de una fuerza militar arrolladora, los líderes políticos están menos dispuestos a desencadenar su furia que a manipular su potencial. Es imperativo que las opciones estén bien documentadas para el guerrero en el terreno, y que la escalada gradual de la diplomacia coercitiva sea sólo otra flecha en el carcaj, para ser utilizada cuando resulte conveniente.²¹

Como se dijo, el manejo estadounidense de crisis obedece a una perspectiva realista. Desde dicha perspectiva, la escalada de la crisis puede ser percibida como un proceso combinado de prueba e influencia. Las *pruebas* consisten en obtener indicadores que *señalen* el nivel de resistencia del adversario, o bien su nivel de menor resistencia a alcanzar un acuerdo. Los intentos de *influencia coercitiva* también son empleados para indicar resolución, o bien para influenciar al otro bando a ofrecer menos resistencia a sus demandas.²² Expresado de otra forma, se aplica el "Modelo del Actor Racional", que faculta para que, al analizar el cumplimiento de cada uno de los factores que considera, descubrir los aciertos y los errores que pudieron cometerse, permitiendo verificar si dichos factores afectaron la escalada, llevándola a una situación de conflicto más violenta.²³

Amenazar a un oponente puede provocar el efecto contrario de suscitar un aumento de su comportamiento adverso y tornarlo más intransigente. La coerción puede muy bien llevar a un adversario a poner en duda el compromiso del coercionador. Al utilizarla, tanto el tiempo como el espacio se expanden para el oponente, permitiéndole dispersar y ocultar sus fuerzas, desarrollar contramedidas y llevar a cabo otras preparaciones para el conflicto. Tiempo y espacio trabajan contra el coercionador si la resolución nacional es cuestionable. La escalada gradual puede condicionar la

17. Leng, Russel J., "Interstate crisis behavior, 1812-1980, realism versus reciprocity", Cambridge Studies in International Relations, N° 28, Department of Political Science, Middlebury College, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 1993. Traducida directamente del original por el autor de este artículo. pp. 9-10.

18. Byman, Waxman, op. cit., p. 109.

19. Academia de Guerra Naval, op. cit., p. 18.

20. Stephenson, op. cit., p. 2 y 5.

21. Ibid., pp. 14-15.

22. Leng, op. cit., p. 67.

23. Allison, Graham, "Essence of Decision", Little Brown and Company, Boston, EE.UU. 1971, pp. 45-46.

resistencia del adversario en la misma forma en que sucede cuando los captores infligen dolor a un prisionero de guerra. También los adversarios pueden capitalizar con restricciones auto-impuestas y ganar una contienda coercitiva, a pesar de ser militar, política y económicamente inferiores.²⁴

Las matrices de decisión pueden ser construidas basándose en los apremios o disuasiones que propone Pape, quien en sus estrategias de castigo, riesgo y decapitación, formula opciones basadas en las contramedidas del adversario. El primer paso a ser considerado es reconocer que la fuerza militar puede ser y será utilizada en una modalidad gradual y escalatoria para cumplir con la Gran Estrategia.²⁵

La Estrategia Militar en la Administración Bush, según lo expuesto en el QDR 2001²⁶ busca asegurar aliados, disuadir adversarios, desalentar la agresión y derrotar adversarios si el desalentarlos falla. Sólo la cuarta de esas cuatro <metas claves> constituye guerra. Asegurar aliados es ejecutado mediante la presencia y actos. Disuadir adversarios y desalentar la agresión, son actos de presencia coercitiva y de uso coercitivo de la fuerza. Estas tres metas son conducentes ellas mismas a la *escalada gradual*, con prioridad al uso decisivo de la fuerza para derrotar al adversario (en otras palabras, guerra). Esas metas indican la intención del gobierno estadounidense de emplear una aproximación multilateral y graduada en el uso de la fuerza militar.²⁷

Fuerza Coercitiva y Presencia Coercitiva.

Se intentará, a continuación, aplicar los estudios relacionados con las Estrategias de Influencia realizados por el Departamento de Ciencia Política del Middlebury College de la Universidad de Cambridge, al actual modelo estadounidense de gestión de crisis internacionales de la administración del Presidente G.W. Bush. Citemos pues a un estudioso en la materia:

"Fuerza Coercitiva es el uso intencional de fuerza militar en una diplomacia coercitiva cercana a la Guerra Limitada. La transición de Fuerza Coercitiva a Guerra Limitada depende tanto del grado de control traspasado desde el gobierno a los militares, así como la aplicación de la fuerza militar en sí misma. Cualquier despliegue de fuerzas militares armadas, con la intención de usar la fuerza si es necesario, puede ser considerada por los Estados Unidos Presencia Militar Coercitiva".

"En la Imposición de la Paz, las demostraciones de armas, las incursiones, los golpes y las evacuaciones de civiles con oposición, se espera el uso de la fuerza. El uso preventivo de fuerza coercitiva puede muy bien eliminar la necesidad posterior de soluciones radicales, como ser de una guerra a toda escala. De esa manera, el uso de Fuerza Coercitiva es en último término una decisión política nacional y no una decisión militar, que requiere coordinación cercana y una clara decisión".²⁸

El modelo de actuación en crisis anteriormente descrito parece adaptarse al modelo de estrategia de "Matonaje" descrito por Leng:

"Una estrategia de influencia tipo "matonaje" se basa en una escalada de inducciones coercitivas. Cada respuesta que queda corta con las demandas del "matón", es enfrentada con amenazas de castigo más severas. Esa modalidad continúa con cada secuencia sucesiva de intento-respuesta, hasta que el blanco es inducido a aceptar las demandas del inductor."²⁹

Las objeciones a este método son que alienta un proceso de escalada que puede quedar fuera de control; su ausencia de inducciones acomodativas que alienten el compromiso; y su desdén de las variables psicológicas que influyen el comportamiento en un conflicto, particularmente el rechazo psicológico a las amenazas.

24. Byman, Waxman, op. cit., p. 107.

25. Pape, op. cit., p. 14.

26. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report 2001" (a comprehensive Congressionally mandated review of US. military, strategy, policy, and force structure), Washington, D.C., September 30, 2001, accessed at www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf.

27. Stephenson, op. cit., p. 10.

28. Ibid., p. 8

29. Leng, op. cit., p. 134.

Niveles de control político en los conflictos.

Para los Estados Unidos el declarar una guerra es un acto político que implica mucho más que simplemente enviar a los militares a la batalla. Las ramificaciones domésticas e internacionales de declarar la guerra hacen vacilar a los líderes políticos estadounidenses de hacerlo. Al restringir la acción militar, ellos mantienen un mayor control sobre los eventos. La cantidad de control sobre los medios y sobre la utilización de la fuerza militar en nombre de la nación, establece fehacientemente si Estados Unidos está o no en guerra.

"El espectro del conflicto tiene cinco niveles distinguibles de acuerdo con el grado de control que el gobierno entregue a los militares. En "tiempo de paz", los líderes políticos retienen el control total de las operaciones militares a través de guías y directivas. Durante las operaciones de "Presencia Coercitiva", los militares están autorizados para alistarse y utilizar fuerza letal generalmente para propósitos defensivos. La "Fuerza Coercitiva" requiere un mayor grado de libertad en aplicar fuerza letal, tanto ofensiva como defensivamente, basada en reglas de enfrentamiento firmemente controladas. La "Guerra Limitada" ocurre cuando los líderes políticos autorizan a los militares a aplicar la fuerza bruta sujeta a restricciones, para dejar sin poder al adversario. La "Guerra Total" es cuando todo el esfuerzo de la nación es dirigido hacia la aplicación de la fuerza bruta, con las menores restricciones posibles".³⁰

La doctrina militar estadounidense considera el concepto de escalada gradual dentro de la diplomacia coercitiva, como una utilización válida de la fuerza militar, tendiente a alcanzar el espectro total de lo que se puede realizar con dicha fuerza. Para los Estados Unidos una estrategia de diplomacia coercitiva y de gradualismo es adecuada para enfrentar contextos de elección, más bien que de necesidad. No se trata de elegir entre una guerra total o una situación de inacción. En efecto, el dominio económico y militar de los Estados Unidos desafía la asociación tradicional de fuerza militar con la de guerra total. Sus políticos tienen ahora una mayor flexibilidad para lograr una aceptable condición final, al utilizar un instrumento relativamente preciso en vez de utilizar fuerza militar ilimitada.

Podere naval, terrestre y aéreo.

Desde el particular punto de vista de un estudioso perteneciente al ámbito naval, resulta interesante percatarse de cómo la megapotencia entiende el rol de las distintas instituciones de la defensa en la imposición de la diplomacia coercitiva que propicia su Gobierno:

"La Marina y el Cuerpo de Infantería de Marina son muy adecuados para establecer Presencia Coercitiva alrededor del mundo y para aplicar una seleccionada fuerza coercitiva cuando sea necesario, proyectando en forma diplomática el poder estadounidense".

"El ejército estadounidense es menos adecuado para la respuesta flexible y rápida. Ello, sin embargo, no significa que no pueda ser utilizado en diplomacia coercitiva. Muy por el contrario, el Ejército cuenta con un conjunto de herramientas para conducir operaciones militares <diferentes de la guerra> con efectividad. ¿Si el futuro previsible del Ejército es restaurar la ley y el orden donde éstos han colapsado, por qué no prepararlo desde antes para ese rol?"

"Los avances en tecnología y su aplicación estratégica están haciendo de la Fuerza Aérea estadounidense una herramienta extremadamente efectiva en la diplomacia coercitiva. La visión de una Fuerza Aérea de <alcance global> hace a ese servicio comparable a la Marina en su capacidad para proyectar poder".³¹

La Marina de Guerra estadounidense ha sido realista en su aceptación de las prácticas de presencia coercitiva y de uso coercitivo de la fuerza. Los otros servicios han resultado más renuentes a reflejar la realidad que constituye la implementación gradual de la fuerza militar.

30. Stephenson, op. cit., p. 10.

31. Ibid., p. 11.

Guerra contra el terrorismo.

Se comenzará por consignar qué es lo que piensan los miembros del gobierno o de las FF.AA. estadounidenses con posterioridad al atentado del 11 de septiembre de 2001, acerca de la forma en que debe ser enfrentado el terrorismo internacional:

"La guerra global contra el terrorismo, con terroristas internacionales en posesión de armas de destrucción masiva, es una guerra que busca alcanzar el objetivo político de hacer que la organización terrorista carezca de poder. Ya que la naturaleza coercitiva de hombres y mujeres en armas fácilmente deriva en diplomacia coercitiva, los dos componentes de la coerción militar (guerra limitada y operaciones de no guerra) tienden a ser utilizados de manera gradual y escalatoria".³²

Se revisará, a continuación, el paradigmático razonamiento de James Woosley, que representa un buen porcentaje del pensamiento estadounidense:³³

"Entramos a la IV Guerra Mundial para llevar democracia a los árabes. Más que una guerra contra el terrorismo, esta es una guerra por extender la democracia a aquellas partes del mundo árabe y musulmán que amenazan la civilización liberal que nos esforzamos por construir y defender durante todo el siglo XX".

"Actualmente 120 de 192 países en el mundo son democracias. En el mundo musulmán, fuera de los 22 estados árabes que no tienen democracias, hay algunos países razonablemente bien gobernados que se están moderando y cambiando, como Bahrein".

"No obstante hay un problema especial en el Medio Oriente. Aparte de Israel y Turquía, no hay democracias. Más bien, hay dos tipos de gobiernos: depredadores patológicos y autócratas vulnerables. Esta no es una buena mezcla. Aparte de Irak, Irán, Siria, Sudán y Libia auspician y contribuyen al terrorismo".

"La guerra contra el terrorismo no terminará hasta que cambiemos el rostro del Medio Oriente, lo cual estamos empezando a hacer en Irak".

"Saddam Hussein, los autócratas de la familia real saudita y terroristas por igual deben comprender que ahora, por cuarta vez en 100 años, EE.UU. ha sido despertado. Este país está avanzando".

"EE.UU. tiene que convencer al pueblo de Medio Oriente que está de su lado...Esto tomará tiempo. Será difícil. Entendemos que estamos poniendo nerviosos a los terroristas, dictadores y autócratas. Queremos que se pongan nerviosos. Queremos que comprendan ahora que EE.UU. avanza, y estamos del lado de aquellos a quienes ellos más temen, su propio pueblo".³⁴

Estrategia de Seguridad para el Nuevo Siglo.

La Casa Blanca se expresa claramente en el documento <Una Estrategia de Seguridad para el Nuevo Siglo>, al afirmar que desea liderazgo en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y relaciones durables con sus naciones aliadas, factores que resultan críticos para su seguridad:

"La estrategia que resulta está construida en torno a cuatro metas claves que guiarán el desarrollo de las fuerzas estadounidenses y sus capacidades, así como su despliegue y utilización".

- *"Asegurar a los aliados y amigos de los Estados Unidos firmeza de propósito y su capacidad para cumplir con sus compromisos de seguridad".*
- *"Disuadir a los adversarios de llevar a cabo programas u operaciones que puedan amenazar intereses estadounidenses o de sus aliados y amigos".*
- *"Disuadir las agresiones o coerciones por medio del despliegue adelantado de la suficiente capacidad para derrotar rápidamente los ataques e imponer severas penalidades por la agresión en la capacidad militar del adversario y su infraestructura de apoyo".*
- *"Derrotar definitivamente al adversario si la disuasión falla".³⁵*

32. Stephenson, op. cit., p. 17.

33. Ex director de la CIA, fue considerado, de acuerdo a rumores, para un alto cargo en una eventual administración de posguerra de Irak encabezada por los Estados Unidos. Sus comentarios están adaptados de un discurso pronunciado en la UCLA el 2 de abril de 2003.

34. Woosley, James, "Entramos a la IV Guerra Mundial para llevar democracia a los árabes", "El Mercurio", domingo 6 de abril de 2003, p. A9.

35. Department of Defense, "Quadrennial Defense Review Report 2001", op. cit.

En el mismo orden de ideas se manifiesta el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica al aseverar:

"Cooperaremos con otros países para denegar, contener y restringir los esfuerzos de nuestros enemigos por adquirir tecnologías peligrosas. Y, como una cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas que están surgiendo, antes de que éstas terminen de formarse".

"Las naciones que disfrutan de libertad deben combatir activamente al terrorismo. Las naciones que dependen de la estabilidad internacional deben ayudar a impedir la propagación de las armas de destrucción masiva. Las naciones que procuran obtener ayuda internacional se deben gobernar a sí mismas sabiamente, para que la ayuda se gaste apropiadamente. Para que la libertad prospere, se debe esperar y exigir la rendición de cuentas".

"Este no es solamente el camino de Estados Unidos. Está abierto a todos y para alcanzar estas metas, Estados Unidos:

- *fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y actuará para prevenir los ataques contra nosotros y nuestros amigos;*
- *colaborará con otros para resolver conflictos regionales;*

Acosaremos y destruiremos a las organizaciones terroristas por medio de acción directa y continua, en la que utilizaremos todos los elementos del poder nacional e internacional”.

*Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario”.*³⁶

Considerando la modalidad escogida por Estados Unidos para enfrentar a sus rivales, el incontrarrestable poderío de esa nación y las Estrategias de Influencia propuestas por Leng, se repetirá el ejercicio realizado en el apartado Fuerza Coercitiva y Presencia Coercitiva", pero dedicándolo esta vez a reflexionar sobre cuáles serían las posibles estrategias con que las naciones coercionadas por la superpotencia intentarían enfrentarla.

La primera Estrategia de Influencia que resultaría claramente aplicable es la Resistencia. (Como patrón de comportamiento ante la crisis). Esa categoría asimila crisis asimétricas, con una alta escalada, pero con una baja reciprocidad. Estas son típicas disputas en que un antagonista adopta una estrategia de escalada coercitiva, mientras que el otro aguanta firme. En un caso típico el "agresor" inicia las tácticas contenciosas y se desplaza a acciones tácticas crecientemente coercitivas, hasta que sus metas son alcanzadas o bien la crisis escala a guerra. El defensor reacciona respondiendo controladamente a las tácticas coercitivas del agresor. Por lo tanto, el comportamiento de uno de los partidos es parecido al observado en la lucha: un abrupto y continuo incremento de acciones conflictivas. Su adversario reacciona controladamente, usualmente después de algunos intentos iniciales, con respuestas acomodativas.³⁷

Ateniéndonos a asimilar razonamiento, es de esperar que la mayoría de los estados, demasiado débiles para resistir a la presión y teniendo mucho que perder, opten por la Sofocación como patrón de comportamiento ante la crisis. Esta variante exhibe simultáneamente baja escalada y baja reciprocidad. Uno de los antagonistas emplea tácticas de escalada y coerción, pero el otro responde sólo con una moderada intensidad de conflicto quizás con uno o dos breves pulsos de acción desequilibrados en capacidad y en motivación de manera que la parte más beligerante simplemente incrementa el nivel de coerción hasta que el otro bando se somete.³⁸

Estrategia de Seguridad Hemisférica (estrategia estadounidense en relación a América Latina).

Esta estrategia dice relación con el empleo del poder político, económico, militar y de otros elementos del poder estadounidense, en relación a la América Latina. El elemento tal vez más relevante de dicha estrategia reside en la forma de empleo de los recursos de poder contra sus eventuales amenazas, que se sitúa en el ámbito de la "acción preventiva".

36. Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, “*Estrategia de Seguridad Nacional*” Sitio en la Web: <http://usinfo.state.gov/espanol/>, 17 de septiembre de 2002.

37. Leng, op, cit., p. 78.

38. Ibid, p. 80.

Para alcanzar los "Objetivos" se plantea una estrategia que actuaría en el ámbito terrestre en base a la acción nacional, eventualmente reforzada por el apoyo de los EE.UU. o de otros estados

regionales interesados. En el ámbito marítimo, lo haría en base a la acción multilateral, en la cual los estados con más recursos asumirían cargas mayores en apoyo a los estados con menos capacidades. Esas dos potentes ideas han sido expresadas bajo los sugestivos títulos de "Soberanía Efectiva" y "Amistad Duradera".³⁹ Veamos a continuación qué significan.

Soberanía efectiva.

Esa estrategia estadounidense se basa en exigir a los países latinoamericanos el cumplimiento de las funciones que corresponden a un estado organizado. Expresemos la idea en palabras del Secretario de Defensa de los EE.UU.:

"El imperativo de seguridad más importante en relación a este hemisferio, es el requerimiento de establecer una soberanía efectiva".

"La ausencia de una presencia de gobierno crea un campo fértil para que los terroristas nacionales e internacionales, los traficantes de drogas y de armas, las guerrillas y los criminales comunes operen con relativa impunidad, y da pábulo para que los grupos para-militares que explotan dicha ausencia de gobierno para imponer su ilegítima autoridad".

*"Al efecto habrá instancias para las cuales los Estados Unidos está directamente preparado para ayudar a aquellas naciones que se esfuerzan para alcanzar una soberanía efectiva".*⁴⁰

Amistad Duradera.

Es un plan para cooperación naval y marítima, complementado con intercambio de información, dentro de los límites establecidos por ley (estadounidense) y en el contexto de los acuerdos específicos, para permitir a países de las Américas extender en forma más efectiva su soberanía hacia los mares y áreas costeras que rodean nuestro hemisferio. Veamos como Rumsfeld expresó esa idea durante la Conferencia Interamericana de Ministros de Defensa:

*"Primero, una iniciativa para estimular la cooperación naval regional para fortalecer las capacidades operativas y de planificación de los países socios, mejorar los sistemas nacionales de comando y control y mejorar el intercambio de información a nivel regional. Esto podría incluir la cooperación de los países interesados, entre sus servicios de guardacostas, aduanas y fuerzas policiales. Podríamos considerar una mesa redonda como una forma para estudiar esta iniciativa".*⁴¹

A la cooperación naval y marítima, en el discurso citado en el párrafo anterior, el Secretario de Defensa de los EE.UU. adicionó consideraciones relacionadas con el mantenimiento de la paz:

"La segunda es una iniciativa para mejorar las capacidades del hemisferio para las actividades de mantenimiento de la paz. Muchos de ustedes ya son líderes en esta materia; están enviando fuerzas adiestradas y con experiencia, con especializaciones, a lugares del mundo donde hay serios conflictos. Deberíamos explorar la posibilidad de integrar esas diversas especialidades en una capacidad regional mayor, de manera que podamos contribuir mejor a operaciones de mantenimiento de la paz y la estabilidad, considerando que esto es claramente una necesidad creciente en el mundo".

Conclusiones.

Tanto el Gobierno como la mayoría de la población de los Estados Unidos tienen el firme convencimiento de que el peligro más grave que les afecta radica en el terrorismo que perpetran las organizaciones radicalizadas, haciendo uso de la tecnología y de las armas de destrucción masiva. En consideración a lo anterior, han declarado y se sienten en guerra contra el terrorismo.

La modalidad estadounidense de luchar por sus intereses hace que el uso de la fuerza militar sea controlado y utilizado sólo cuando es absolutamente necesario para resolver problemas políticos. Sin

competidores a su altura en el cercano horizonte, consideran la aplicación gradual de la fuerza militar en la búsqueda de sus metas.

39. Thauby García, Fernando, “Estrategia de Seguridad Hemisférica Bush – Rumsfeld”, Informe del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Valparaíso, 20 de noviembre de 2002.

40. Rumsfeld, Donald, “Estrategia de Seguridad Regional” 2002, op. cit.

41. Rumsfeld, Donald, “Inauguración de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, traducción extraoficial de sus palabras, tal como fueron preparadas, Santiago, Chile, 19 de noviembre de 2002.

Los dirigentes estadounidenses estiman que para obligar a otros estados a cumplir con sus deseos pueden ya sea convencerlos por medio de diálogo y recompensa (reforzamiento positivo) o bien coaccionarlos a través de amenazas o bien del uso controlado de la fuerza (reforzamiento negativo). Ese último caso constituye una diplomacia coercitiva, la que considera el uso de los cuatro pilares del poder de la nación en la arena internacional.

La posición estadounidense ante la negociación se enmarca en el más puro Realismo Clásico. Presumen que el sistema de tomar decisiones políticas es instrumentalmente racional, basándose en un balance entre los intereses propios y el poder relativo de los estados.

Para Estados Unidos la escalada gradual en el uso de la fuerza militar es inevitable, incluyendo una eventual guerra. Aún cuando disponen de una fuerza militar arrolladora, los líderes políticos prefieren manipular su potencial, utilizando la fuerza sólo cuando resulte necesario.

La Estrategia Militar en la Administración Bush busca asegurar aliados, disuadir adversarios, desalentar la agresión y derrotar adversarios si el desalentarlos falla. Esas metas indican la intención del Gobierno estadounidense de emplear una aproximación multilateral y graduada en el uso de la fuerza militar.

Aplicando los estudios relacionados con las Estrategias de Influencia de la Universidad de Cambridge a la actual práctica estadounidense de gestión de crisis internacionales de la administración del Presidente G.W. Bush, puede determinarse que ésta se adapta al modelo de estrategia de "Matonaje" descrito por Leng.

El dominio económico y militar de los Estados Unidos desafía la asociación tradicional de fuerza militar con la de guerra total. Sus políticos tienen ahora una mayor flexibilidad para lograr una aceptable condición final, al utilizar un instrumento relativamente preciso en vez de utilizar fuerza militar ilimitada.

La Marina de Guerra estadounidense ha sido realista en su aceptación de las prácticas de presencia coercitiva y de uso coercitivo de la fuerza. Los otros servicios han resultado más renuentes a reflejar dicha realidad.

En relación a la forma en que debe ser enfrentado el terrorismo internacional, EE.UU. piensa que debe ser una guerra global que logre que la organización terrorista carezca de poder. Para alcanzar lo anterior, los dos componentes de la coerción militar (guerra limitada y operaciones de no guerra) deben ser utilizados de manera gradual y escalatoria.

Estados Unidos desea liderazgo en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y relaciones durables con sus naciones aliadas, factores que estima críticos para su seguridad.

Considerando la modalidad escogida por Estados Unidos para enfrentar a sus rivales y el incontrarrestable poderío de esa nación, las posibles Estrategias de Influencia con que las naciones coaccionadas intentarían enfrentarla serían la de Resistencia y la de Sofocación.

La Estrategia de Seguridad Hemisférica estadounidense en relación a América Latina se sitúa dentro del ámbito de la acción preventiva, habiendo sido denominadas las ideas con que se expresa "Soberanía Efectiva" y "Amistad Duradera".

El concepto de Soberanía Efectiva se basa en que para establecer relaciones constructivas con los distintos países latinoamericanos, Estados Unidos exigirá que éstos previamente cumplan en forma efectiva con las funciones que corresponden a un estado organizado.

Amistad Duradera es un plan para cooperación naval y marítima, complementado con intercambio de información, para permitir a aquellos países latinoamericanos con más recursos y capaces de hacerlo, asumir cargas mayores en apoyo a los estados con menos capacidades, extendiendo en forma efectiva su soberanía hacia los mares y áreas costeras. Ello podría incluir la cooperación con los EE.UU. entre sus servicios de guardacostas, aduanas, y fuerzas policiales.

Reflexiones para nuestro país.

El intenso sentimiento estadounidense acerca del peligro que para ellos representa el terrorismo y su implacable decisión de hacerle la guerra, deben ser considerados con mayor cuidado de lo que en nuestro país se lo ha hecho hasta el presente. El no tomar en cuenta esas premisas fundamentales, nos ha llevado y nos llevaría a cometer graves errores en las relaciones con esa superpotencia.

Estados Unidos manifiesta una voluntad inquebrantable en el logro de sus intereses, la que incluye el uso de su fuerza militar arrolladora. Sin embargo sus políticos prefieren manipular su potencial, utilizando la fuerza sólo cuando resulte conveniente. Es, por lo tanto, de la mayor cordura aprovechar creativamente los espacios de negociación que ellos mismos conceden.

Chile y su Armada deben aprovechar al máximo la oportunidad que brinda el concepto de Amistad Duradera para la cooperación naval y marítima incluido en la Estrategia de Seguridad Hemisférica estadounidense, en aras de obtener beneficios políticos, materiales y de mejorar su estatura estratégica relativa.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- Academia de Guerra Naval, "La Crisis y su Maniobra", Imprenta ACANAV, Valparaíso, 1993.
- Allison, Graham, "Essence of Decision", Little Brown and Company, Boston, EE.UU. 1971.
- Byman, Daniel; Waxman, Matthew; "Defeating U.S. Coercion", Survival 41, N° 2, 1999.
- Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report (Washington, D.C.: Department of Defense, september 30, 2001), accessed at www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf.
- Leng, Russel J., "Interstate crisis behavior, 1812-1980, realism versus reciprocity", Cambridge Studies in International Relations, N° 28, Department of Political Science, Middlebury College, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 1993.
- Norton, Peter Hill, "No Soft Options", London: C. Hurst, 1978.
- Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos, "Estrategia de Seguridad Nacional", Sitio en la Web: <http://usinfo.state.gov/espanol/>, 17 septiembre de 2002.
- Pape, Robert, "Bombing to Win: Air Power and Coercion in War", London : Cornell University Press, 1996.

- Rumsfeld, Donald, Estrategia de Seguridad Regional 2002, borrador previo a la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, (esta estrategia es la aplicación a la Región de la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. (publicada en septiembre de 2002).
- Rumsfeld, Donald, “Inauguración de la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, Santiago, Chile, 19 de noviembre de 2002.
- Schellig, Thomas, “Arms and Influence”, London Yale University Press, 1966.
- Stephenson, Alan J., “Shades of Gray, Gradual Escalation and Coercive Diplomacy”, Chairman of the Joint Chiefs of Staff Strategy Essay Competition, Essays 2002, National Defense University Press, Washington D.C., 2002.
- Tauby García, Fernando, “Crisis de Irak, Análisis Preliminar”, Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Valparaíso, 11 de marzo de 2003.
- Tauby García, Fernando, “Estrategia de Seguridad Hemisférica Bus-Rumsfeld”, Informe del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, Valparaíso, 20 de noviembre de 2002.
- The White House, “A National Security Strategy for a New Century”, Washington D.C.: The White House, December 1999.
- Woosley, James, “Entramos a la VI Guerra Mundial para llevar democracia a los árabes”, El Mercurio, domingo 6 de abril de 2003, p. A-9.

— — —