

Una *grand strategy* inviable¹

Análisis y perspectivas de la estrategia de no proliferación nuclear de Estados Unidos en la posguerra fría como instrumento de una grand strategy de preeminencia.

Por Pedro J. López Godoy

Índice.

<i>Introducción.</i>	2
<i>El nuevo contexto y la estrategia de preeminencia de Estados Unidos.</i>	4
<i>La estrategia de no proliferación de Bush.</i>	6
<i>Estrategias “del lado de la oferta”: definición y limitaciones.</i>	7
<i>Las estrategias “del lado de la demanda”: condiciones y perspectivas generales.</i>	9
<i>Irán y la política de no proliferación de Washington desde 1979.</i>	10
<i>Operar efectivamente sobre la demanda: una propuesta reformulada.</i>	17
<i>Una nueva estrategia nuclear para Estados Unidos.</i>	19
<i>Recapitulación.</i>	20
<i>Una estrategia integral de no proliferación.</i>	22
<i>Conclusiones.</i>	25

¹ Nota: las traducciones del inglés al castellano de los textos citados en este trabajo son propias.

Introducción

Con el fin de la Guerra Fría el mundo ha sufrido un cambio profundo en lo que respecta al balance nuclear y a los regímenes internacionales encargados de controlar la distribución de este tipo de armamentos. Hasta 1989 lo que se dio en el mundo fue un equilibrio nuclear entre las dos superpotencias de Guerra Fría. En ese nivel, la disuasión nuclear bastaba como instrumento eficaz de anti-proliferación²: cada superpotencia vivía en relativa tranquilidad, incluso sabiendo que su enemigo estructural poseía suficiente armamento nuclear para diezmar a gran parte de la población propia. El juego nuclear de Guerra Fría era simple: contaba con solamente dos participantes, los cuales fueron comprendiendo las reglas de ese juego a través de medio siglo de socialización³. En lo que hace a la no proliferación, las principales herramientas eran las institucionales. En 1957 se funda la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), una agencia autónoma de las Naciones Unidas cuya principal responsabilidad es verificar que los materiales nucleares sean utilizados para la producción de energía con fines pacíficos. En 1968 Estados Unidos, la Unión Soviética y Gran Bretaña firman el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), cuya principal misión es controlar la proliferación de armas nucleares para facilitar el fin último de desarme nuclear general. Estos arreglos resultaron altamente eficaces: desde 1968, sólo cinco Estados las han adquirido. De los cinco, tres no eran signatarios del TNP (Israel, India, y Pakistán) al momento de la adquisición, y uno (Sudáfrica) dio marcha atrás y se sumó al tratado. El quinto (Corea del Norte) fue atrapado dos veces faltando a sus obligaciones internacionales y se encuentra en este instante negociando con occidente.

² De aquí en adelante denominaré anti-proliferación a lo que en inglés se denomina *counter proliferation*, y que consiste en el uso estratégico (en tanto amenaza de uso) de un arsenal nuclear ya existente para posicionarse política y militarmente frente a otro Estado que también cuenta con un arsenal nuclear. Es el caso de EEUU y URSS durante la Guerra Fría. Para referirme al control sobre la cantidad de Estados que poseen este tipo de armamentos reservaré el término "no proliferación"; en inglés, "*non proliferation*".

³ Richard Perry, en su descripción del contexto de Guerra Fría, cuenta cómo las dos superpotencias "jugaron muy bien el juego (de guerra fría)", y "comprendían sus reglas a la perfección". Esa afirmación es un tanto exagerada ya que, sin con esto querer poner en duda la históricamente demostrada estabilidad del bipolarismo nuclear, no refleja cabalmente las dudas y la incertidumbre que sobrevoló los departamentos de estado de ambos gobiernos. Si bien Estados Unidos y la Unión Soviética jugaron muy bien el juego, eso no significa que hayan estado todo el tiempo seguros de que su adversario "hablaba el mismo idioma". Es más acertada la descripción de Jeffrey Record, quien rescata el verdadero mérito de aquellos *policy-makers* que resignaron un pequeño margen de control sobre los procesos para alcanzar lo que probablemente haya sido el mejor arreglo posible dado el contexto. Richard Perry, *Rogue or rational state?: A nuclear armed Iran and US counter proliferation strategy*. Paper de investigación presentado ante el Departamento de Investigación del Air Command and Staff College. Marzo de 1997. <http://www.fas.org/nuke/guide/iran/nuke/97-0388.htm>. Jeffrey Record, *Nuclear Deterrence, Preventive War, and Counterproliferation*. En *Policy Analysis*, 8 de julio de 2004, no. 519. <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-519es.html>.

Podríamos rastrear la gesta de este estado de cosas a 1945. Desde este momento Estados Unidos viene forjando un sistema internacional altamente inclusivo basado en la proliferación de instituciones económicas, militares, y políticas, surgido de lo que John Ikenberry denominó el pacto de auto-restricción (*self restraint bargain*): EEUU constriñe el uso de su poder y da margen a la participación de sus socios en Europa Occidental en la toma de decisiones con respecto a las líneas generales del sistema, a cambio de lo cual los socios aceptan este sistema, legitimándolo. Es un sistema en el cual tanto la superpotencia como los Estados de segundo orden se someten a las mismas reglas de juego⁴.

Hoy en día ese sistema peligra. Desde el fin de la Guerra Fría ese orden de cosas se modificó profundamente. Los arreglos mencionados arriba perdieron mucha de su credibilidad, más que nada por el descubrimiento del desarrollo nuclear encubierto de Irak. El sistema internacional por su parte también sufrió profundos cambios. La abrupta caída de la URSS ha dado lugar al dominio sin precedentes de un sólo Estado por sobre todos los demás: Estados Unidos se erige hoy como la única superpotencia del globo, contando con una indiscutida preeminencia en el plano militar, y una ventaja considerable en los planos político y económico⁵. Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la administración liderada por el Presidente George W. Bush Jr se embarcó en una *grand strategy* cuyos rasgos más distintivos son el unilateralismo y la primacía de las soluciones de tipo militar o la amenaza de recurrir a ellas. Esta reacción se basa en gran parte en una lectura rupturista de los hechos del 11 de septiembre: para Washington – y para gran parte de la opinión pública estadounidense e internacional - lo que se produjo fue un corte con respecto a los 90s. Ideólogos neoconservadores como Charles Krauthammer se refieren a la pasada década como esa década en que Estados Unidos se tomó unas vacaciones de la historia⁶. No obstante, este tipo de lecturas sólo ha provocado errores de *policy* en la administración Bush. El verdadero corte es a todas luces el fin de la Guerra Fría, diez años antes. Desde ese momento el juego de alta política entre los actores centrales del sistema quedó de alguna manera suspendido (por supuesto que no eliminado de una vez y para siempre), al menos si lo comparamos con lo que sucedió hasta 1991. Hoy las amenazas al

⁴ Ikenberry, John: *The end of the neo-conservative moment*. En *Survival*, vol. 46, no 1, verano de 2004, pp. 7-22. Para apreciar la utilidad de este análisis no hay que perder de vista que esta opción de *grand strategy* fue una entre otras para decidir el modo en que EEUU asentaría y acrecentaría su poder, y no la opción "idealista" de un puñado de wilsonianos soñadores, por más que muchas veces la recurrente retórica moralista de los líderes estadounidenses nos lleven a pensar eso. Es más acertado tomar ese discurso como un "ropaje ideológico", en términos de Hans Morgenthau.

⁵ Tomamos en este punto el *assesment* que hace John Ikenberry de la distribución de capacidades en el sistema: unipolar en lo militar, multipolar en lo económico y político. Ikenberry, John: *The end of the neo-conservative moment*, op- cit.

⁶ "The anomaly is not the world of today. the anomaly was the 1990s, our holiday from history". Charles Krauthammer, *Democratic Realism. An American foreign policy for a unipolar world*. P. 17. the AEI Press. Publisher for the American Enterprise Insitute. Washington DC 2004.

orden internacional – y por consiguiente a la posición estructural de Estados Unidos, principal actor de sistema - no provienen de actores estatales sino de actores no estatales, como las redes terrorista como Al Qaeda. La guerra entre los principales Estados es poco probable⁷.

El nuevo contexto y la estrategia de preeminencia de Estados Unidos

La estrategia de no proliferación que está llevando a cabo Bush debe ser vista como respondiendo a dos objetivos. El primero de ellos es ya por todos conocidos, evitar que las armas de destrucción masiva (ADM) caigan en manos de terroristas. El segundo de ellos no es tan evidente, a pesar de estar expresado sin rodeos en la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002: mantener y expandir la primacía militar estadounidense; evitar que otros Estados desarrollen ADM forma parte de una estrategia que apunta a expandir al máximo posible el rango de opciones de Estados Unidos⁸. En otras palabras, dado un futuro incierto, limitar la capacidad de otros Estados de restringir el accionar militar de Estados Unidos. Este segundo objetivo responde al interés por mantener una ventaja relativa sobre los demás que le permita a Washington rediseñar el sistema internacional para luego administrarlo⁹. El sistema que más o menos concientemente figura como objetivo final de la estrategia es uno en el que el orden provendría de la agencia; dado el carácter unipolar de tal sistema, de las acciones de su agente principal: Estados Unidos. Este sistema tiene una diferencia radical con el que tuvo lugar entre 1945 y 1989; en aquel la fuente de orden idealmente debía ser la propia estructura del sistema, funcionando de manera

⁷ Algunos autores que tratan el tema de la transformación del tipo de amenazas luego del fin de la Guerra Fría son: Evans, Gareth. *Cooperative security and intrastate conflict*. Foreign policy 96 (Fall 1994). 3 – 20. También: Clarke, Michael. "Future security threats and challenges". In The European union's Common Foreign and Security Policy: The Challenges of the Future. 1995, European Institute of Public Administration. Maastricht, The Netherlands.

⁸ "Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States". *National Security Strategy of the United States of America*, documento oficial. Septiembre de 2002.

⁹ Según Robert Jervis, "...bajo la doctrina Bush Estados Unidos no es un poder pro *status quo*. Sus motivos quizás no sean egoístas, pero la combinación de poder, miedo, y oportunidad percibida (*perceived opportunity*) lo lleva a buscar remodelar la política mundial y las sociedades de muchos de sus miembros". *Understanding the Bush Doctrine*, en *Political Science Quarterly*, vol. 118, no. 3, 2003. Pp. 365-388.

También en Tokatlian y Acuña: "El entorno actual de Bush hijo es un núcleo compacto de halcones reaccionarios, con una visión estratégica unívoca, convencidos de la excepcionalidad estadounidense y portadores de una misión dirigida a la reorientación integral y contundente del orden mundial". En Clarín, 27 de marzo de 2003. <http://www.udesa.edu.ar/departamentos/humanidades/publicaciones/art/2703acu.htm>

inercial¹⁰. En el sistema que la administración Bush tiene hoy por objeto, la fuente de orden no es la propia estructura del sistema, sino Estados Unidos. Esto implica que, a diferencia del anterior sistema, en este el hegemon debe comportarse de una manera distinta al resto, y el resto debe aceptar este doble standard como un requerimiento sistémico para la provisión de orden.

Sin embargo, una empresa de semejante magnitud puede costarle a Estados Unidos un precio tan caro como la continuidad de su hegemonía en el largo plazo a cambio de un fracaso político en el corto o mediano plazo; lo que Washington está pasando por alto es que tiene entre manos una oportunidad histórica no tanto para rediseñar el sistema, sino para fortalecer el que viene – o venía – operando desde 1945. Claro que esto es más fácil decirlo que hacerlo; paradójicamente, quizás el fin de la Guerra Fría haya puesto en peligro las posibilidades objetivas de la construcción o fortalecimiento de un orden constitucional. Lo que autores como Ikenberry muchas veces desatienden es el contexto en que se dio aquella peculiar iniciativa de ingeniería política. Ikenberry está en lo correcto cuando dice que lo hecho desde 1945 implicó una decisión conciente de las sucesivas administraciones. Digamos que las cosas podrían haber sido de otro modo. Sin embargo, hubo condiciones sistémicas que permitieron la continuidad de semejante empresa a lo largo de medio siglo. Condiciones que hoy se encuentran ausentes. Estados Unidos tenía básicamente dos cosas para ofrecerle a sus aliados: reaseguro con respecto al uso del propio poder (*liberal bargain*) y protección con respecto a la amenaza soviética (*realist bargain*)¹¹. Hoy Estados Unidos no puede ofrecer el pacto realista, por lo que corre el riesgo de perder el rumbo: la presencia de la URSS ejerció una presión constante sobre Washington y facilitó la continuidad de objetivos de largo plazo como el mantenimiento y profundización de relaciones cooperativas al interior del bloque occidental. En un contexto de unipolarismo Estados Unidos tiene la ambigua ventaja de no tener a nadie que le ponga frenos al uso de su poder; se da hoy la curiosa situación de que la fuente de orden es también la fuente de amenaza sistémica. Estados Unidos puede darse el lujo de ignorar las presiones del sistema sin por ello sufrir los

¹⁰ Esto no implica decir que EEUU se mantuvo pasivo, todo lo contrario. Cuando se habla de un orden institucional regido “inercialmente” por instituciones, no se pretende que los Estados centrales dejen en manos de las instituciones la administración del sistema. Dada la naturaleza anárquica del sistema, en cualquier orden, incluso uno altamente institucionalizado, el componente realista será esperablemente considerable y tomará la forma de un respaldo insustituible a las instituciones internacionales, las cuales por otra parte expresarán indefectiblemente los intereses objetivos de tales Estados (incluso cuando en su accionar los afecten en asuntos puntuales de la política diaria). No obstante, existe una diferencia apreciable entre un sistema tal y uno en que todos los procesos internacionales deban ser manejados directamente por el poder hegemónico.

¹¹ Ikenberry, John. Conferencia, Maestría de Relaciones Internacionales y Negociaciones, FLACSO-San Andrés, 7 y 8 de julio de 2005, Buenos Aires.

costos que eso debería implicar – según la teoría realista estructural, dado un sistema más fluido, o sea, multipolar o bipolar – al menos en el corto y mediano plazo. De modo que es objetivamente muy difícil que Washington opte hoy por una estrategia de auto-restricción, con el riesgo de convertirse en amenaza para los demás Estados – y por ende para el propio orden – sin siquiera tener plena conciencia de ello.

La estrategia de no proliferación de Bush.

Durante el bipolarismo la disuasión nuclear no pretendía ser un instrumento para la no proliferación, sino para la anti-proliferación. Cada superpotencia tenía un conocimiento más o menos acabado del arsenal nuclear de su adversario y lo aceptaba. Así, la paz entre ambos fue asegurada durante cincuenta años por la amenaza de la retaliación nuclear. La no proliferación quedaba entonces a cargo de regímenes internacionales como el Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP). Desde el fin de la Guerra Fría y más acentuadamente luego de los atentados en NYC y el Pentágono se verifica una pérdida de confianza en los antiguos instrumentos de no proliferación: la disuasión nuclear y los regímenes internacionales. Al calor de los terribles hechos del 11 de septiembre la administración comete un primer error estratégico: considerar a los denominados “Estados villanos” y a redes terroristas como una única e indiferenciada fuente de amenaza. La conclusión lógica es la presunción de irracionalidad con respecto a aquellos, derivada de la comprobación de la existencia de una racionalidad distinta, propia de terroristas que no responden a un Estado y que por tanto no pueden ser disuadidos, y la ulterior transpolación de esa característica a los Estados contrarios al *status quo*. La disuasión nuclear es implícitamente desacreditada y reemplazada por la guerra preventiva. Según la administración republicana, sólo es cuestión de tiempo hasta que uno de estos Estados desarrolle ADM y las utilice para atacar a EEUU o a sus aliados, o se las venda a un grupo terrorista. Por eso se debe actuar ahora, y no esperar a que la amenaza se vuelva inminente.

Ciertamente, la retórica de la guerra preventiva ha perdido preeminencia en el discurso oficial de la administración en los últimos tiempos. Esto se debe en gran medida al relativo fracaso en Irak, fundamentalmente en lo que concierne al proceso de pacificación y reconstrucción institucional de posguerra. Es vano el esfuerzo de adivinar si en algún momento, hace un par de años, Bush pensó seriamente en atacar a cada uno de los Estados villanos preventivamente. Hoy es claro que esa política es inviable por razones políticas,

presupuestarias, y militares¹². No obstante, incluso si la estrategia de la guerra preventiva estuviera fuera de toda consideración, no hay que olvidar que los esfuerzos de no proliferación responden a las mismas premisas que el ataque preventivo. O sea: se considera que los Estados villanos son irracionales y por ende no se puede operar sobre el balance ideológico y político interno de los mismos con la esperanza de obtener resultados esperables. Se cree que la diplomacia no funcionará (lo cual por otra parte funciona a modo de una profecía auto-cumplida). Es por eso que la administración ha privilegiado las políticas “el lado de la oferta” (*supply side strategies*) y ha tenido una noción muy poco imaginativa de lo que puede ser una estrategia “del lado de la demanda” (*demand side strategies*) eficaz. Esta estrategia está destinada al fracaso por diversas razones.

Estrategias “del lado de la oferta”: definición y limitaciones.

Las denominadas estrategias del lado de la oferta consisten en una serie de políticas que buscan evitar o retardar el desarrollo de ADM en los Estados que carecen de tal capacidad, haciendo hincapié en los casos considerados más amenazantes, a saber, los Estados proliferantes¹³. Estas tácticas buscan evitar que otros Estados provean a estos del material necesario ya sea tratando políticamente con estos proveedores o por medio de la interdicción de embarcaciones (el ejemplo más ilustrativo a este respecto es la PSI, a la que nos referiremos con más detalle más adelante). Por el otro lado, por medio de tratados como Nunn-Lugar este tipo de políticas buscan reducir o asegurar los arsenales ya existentes en países como Rusia y las ex repúblicas soviéticas con la intención de resguardarlos contra la posibilidad de robo o infiltración por parte de grupos terroristas.

Ahora bien, este tipo de políticas adolecen de un número de limitaciones debidas a diferentes causas. Vayamos una por una.

¹² No me refiero a que EEUU carezca de recursos para vencer militarmente a Irán. De hecho la diferencia de capacidades es abismal. Sin embargo, el costo político en el plano doméstico y en la arena internacional es simplemente intolerable, incluso para esta administración. Y la posguerra probablemente sea incontrolable. De modo que EEUU vencería – en el sentido de anular la capacidad ofensiva de su adversario antes de que este anule la propia – pero al mismo tiempo saldría perdiendo ya que no alcanzaría sus propios objetivos estratégicos (dejaría una enorme zona sin ley a su paso, afrontaría un *body count* de posguerra probablemente muy superior al de la guerra en Irak, y no tendría el tiempo político como para efectuar un cambio de régimen estable, etc.). En este sentido podemos decir entonces que EEUU carece de la capacidad militar para alcanzar una victoria que responda a las propios objetivos estratégicos del ataque.

¹³ Con Estados proliferantes me refiero a aquellos Estados comúnmente denominados Estados villanos. Precisamente se trata de Estados que han buscado, buscan – o se sospecha que buscan – o poseen un reducido y limitado arsenal de ADM.

Como dijimos antes, el ejemplo más claro de política de interdicción hoy por hoy es la *Proliferation Security Initiative* (PSI). La PSI es “un proyecto multilateral de intercambio de inteligencia que incorpora acciones cooperativas y ejercicios conjuntos de entrenamiento para aumentar las probabilidades de interceptar la transferencia de ADM desde y hacia Estados y actores no estatales sospechados de estar involucrados en este tipo de actividades”¹⁴. Más precisamente es una agrupación informal de unos pocos Estados y como tal no mantiene ningún marco organizacional, no se basa en tratado alguno y no busca la universalización. Si bien la PSI ha tenido algunos éxitos resonantes, la lógica informal que rige su funcionamiento seguramente limitará sus éxitos y su potencial futuros. La principal dificultad en este sentido es que esa lógica es producto de la fuerte determinación de la administración Bush por mantener el liderazgo del proyecto: se pretende mantener el reducido número de miembros para que Estados Unidos no pierda peso en la toma de decisiones y se busca evitar todo tipo de reificación institucional porque tal cosa implicaría la confección de una carta de medios y fines que sin duda disminuiría la flexibilidad con la que hoy cuenta la “actividad” – como prefieren llamarla en la Casa Blanca. El hecho es que un régimen de tales características difícilmente se prolongue mucho más en el tiempo si se mantiene atado a la voluntad política de cada gobierno individual participante. Además su potencial de interdicción se mantendrá limitado en tanto no incluya a socios como Rusia y China.

La otra pata de la estrategia del lado de la oferta es el control de los arsenales existentes. Es evidente cómo la administración Bush está poniendo su confianza no en los tratados o en las leyes internacionales, sino en su capacidad para usar la fuerza o la amenaza de su uso para prevenir el desarrollo de estas armas por parte de Estados proliferantes o grupos terroristas. Según William Hartung, para Bush el problema no es tratar la proliferación nuclear *per se*, sino mantener estas armas fuera del alcance de actores considerados malignos. Los arsenales nucleares existentes de gobiernos amistosos como los de Rusia, Israel, Pakistán, y la India, son tolerados, mientras que truncar los proyectos nucleares de los Estados incluidos en el denominado “eje del mal” – Irán, Irak, Corea del Norte – se ha vuelto la principal prioridad estratégica. No obstante, una estrategia de prevención no es la más adecuada en un mundo signado por lo que Hartung denomina “la volatilidad del actual contexto geopolítico”: desde este punto de vista, el derrocamiento de Saddam Hussein prácticamente no tendrá ningún impacto en la capacidad futura de Al Qaeda u otro grupo terrorista de obtener ADM. Según el autor, “sobornar a un oficial de seguridad ruso mal pagado o infiltrar

¹⁴ Jofi Joseph, *The Proliferation Security Initiative: can interdiction stop proliferation?* Arms Control Today, Junio de 2004. http://www.armscontrol.org/act/2004_06/Joseph.asp

el programa nuclear pakistaní son maneras mucho más factibles para los grupos terroristas de conseguir ADM que tener que negociar con el régimen de Saddam, el cual, de hecho, no posee ADM y que si las tuviera difícilmente las compartiría con un grupo fundamentalista islámico". El informe Baker – Cutler de enero de 2001 de hecho recomienda a la Casa Blanca aumentar el presupuesto para la no proliferación a 3000 millones de dólares anuales, para así poder comprar, neutralizar, o asegurar el enorme arsenal nuclear ruso. Sin embargo, hasta hace muy poco el presupuesto era de 1000 millones anuales, lo que equivale aproximadamente a cuatro días de campaña en Irak¹⁵.

Ahora bien, además de las limitaciones intrínsecas que presentan estas *policies*, existe una causa extrínseca que amenaza con volverlas cada vez más inefectivas. Es el problema de los denominados "círculos de proliferación". Según el artículo de Chaim Braun y Christopher F. Chyba, además de los ya por todos conocidos problemas de la proliferación latente (Estados que subrepticamente desarrollan ADM mientras mantienen una fachada de adhesión a los regímenes internacionales), y de la "proliferación de primera generación" ("*first tier nuclear proliferation*"), (la tecnología y el *know how* para la fabricación de ADM es robada de - o provista por – Estados nucleares o compañías privadas para su desarrollo ilegal en Estados no nucleares y que pretenden serlo), existe la proliferación de segunda generación ("*second tier nuclear proliferation*"), que consiste en el traspaso recíproco y multilateral entre países subdesarrollados, con variados niveles de desarrollo tecnológico, del *know how* y los materiales necesarios para la fabricación de ADM. Este no es un fenómeno nuevo, lo que sí es nuevo es el grado de desarrollo en que se encuentra en cuanto a la extensión y número de sus rutas. Es el caso del ingente intercambio realizado entre países como Corea del Norte, Libia, y Pakistán durante los últimos veinte años¹⁶.

Si bien los tres tipos de proliferación son alarmantes, este último implica un particular desafío para las políticas del lado de la oferta, y por ende, al tradicional régimen de no proliferación. Más adelante volveremos sobre las consecuencias que esto tiene para la estrategia general de no proliferación.

Las estrategias "del lado de la demanda": condiciones y perspectivas generales.

¹⁵ Hartung, William. *Prevention, not intervention: curbing the new nuclear threat*. En World Policy Journal. Vol. 19, no 4, Invierno 2002/03. <http://www.worldpolicy.org/journal/articles/wpj02-4/hartung.html>

¹⁶ Braun, Chaim y Chyba, Christopher. Proliferation Rings. New challenges to the nuclear nonproliferation regime. En International Security, vol. 29, no 2, otoño de 2004, pp. 5-49.

El otro aspecto de cualquier estrategia de no proliferación nuclear es naturalmente el del lado de la demanda. Las estrategias del lado de la demanda consisten en la implementación de políticas que buscan operar sobre el cálculo que hace un Estado – o los líderes de ese Estado - a la hora de decidirse por el desarrollo de ADM. Ahora bien, las políticas que están siendo llevadas a cabo por la actual administración difícilmente alcancen los resultados deseados, ya que la premisa básica que las guía es la de la presunción de irracionalidad de los Estados proliferantes. Esta premisa lleva a los *policy makers* norteamericanos a considerar las actitudes de norcoreanos e iraníes como irracionales, como si no obedecieran a ningún tipo de cálculo de costos – beneficios¹⁷. Interviene también aquí el carácter general de la administración. Podemos ver en estas políticas los aspectos más salientes y estables de la política exterior estadounidense desde 2001: su vocación unilateralista, su predilección por las soluciones de fuerza, su vocación reformista, y su creencia en la centralidad del tipo de régimen como determinante de la política exterior de un Estado. Centraremos el análisis en el caso de Irán, el cual ejemplifica todo lo hasta aquí dicho.

Irán y la política de no proliferación de Washington desde 1979.

La política dura hacia Irán no comenzó en 2001; Estados Unidos tiene una relación tensa con este país desde 1979, año de la revolución islámica. En los años posteriores se produjeron un sin número de conflictos y escándalos diplomáticos entre ambos Estados. Desde la primera Guerra del Golfo Washington ha percibido a Irak e Irán como las principales fuentes de amenaza al *status quo* en medio oriente. Consecuentemente la administración Clinton aplicó una política de “contención dual”, que pretendió mantener el equilibrio de fuerzas en la región. Ahora bien, según el mayor Richard Perry “lo que la contención dual realmente significa es la promoción del aislamiento de los Estados villanos con el fin último de causar desestabilización económica y eventual colapso interno del régimen o un cambio en sus políticas. Estados Unidos ha atacado agresivamente a Irán e Irak con sanciones económicas y presión política con el objetivo de causar desorden interno

¹⁷ Rubin explica la postura neoconservadora con mucha precisión: *Since a rogue regime does not respond to normal diplomatic measures—for example, a rogue will misinterpret signals or refuse to stop systematic subversion and terrorism—confidence-building or conflict-avoidance methods do not work. Other, harsher measures and attitudes are needed. These mechanisms do not necessarily involve war, unless the rogue state takes a specific step which makes such an outcome unavoidable. The United States prefers tactics such as non-recognition, embargoes, isolation, and international condemnation.* Barry Rubin, en US foreign policy and rogue states, MERIA (Middle east review of international affairs), Volume 3, No. 3 September 1999.

y problemas domésticos en ambos países”¹⁸. Este tipo de acercamientos al problema no hacen más que reforzar el círculo vicioso de desconfianza y falta de diálogo que se viene dando desde 1979.

Luego de los atentados en NYC la política de no proliferación asumió un primerísimo plano en la política exterior estadounidense¹⁹. En el contexto de la lucha contra el terrorismo la Casa Blanca identificó como su principal amenaza a los Estados proliferantes y a los terroristas, e identificó como su *worst case scenario* el llamado “entrecruzamiento de AMD con terroristas”²⁰. En la mente de los principales funcionarios del área de seguridad de la administración figuraban tres Estados como las principales amenazas: Irak, Corea del Norte, e Irán, el célebre eje del mal. La política que siguió a partir de aquí no se diferencia en mucho a políticas anteriores de presión económica y política. No obstante, la diferencia radica en que hoy estas quedan acentuadas o reforzadas a ojos de la opinión pública, los aliados de Estados Unidos, y los mismos Estados objeto debido al contexto general en que se enmarcan. Un contexto signado primordialmente por la invasión a Irak con el declarado objetivo de detener y / o penalizar sus actitudes proliferantes. También signado por la fuerte retórica de la Casa Blanca y por algunos pronunciamientos ambiguos acerca del lugar específico que deben ocupar las ADM en la estrategia general.

De acuerdo con George Perkovich, “el gobierno estadounidense nunca ha evaluado pública y objetivamente las motivaciones de los líderes iraníes para desarrollar ADM como tampoco lo que Estados Unidos y sus aliados pueden hacer para desplazar esas motivaciones”²¹. Tampoco ha hurgado en el debate interno iraní; si bien se trata de un Estado teocrático en cuyo sistema político las fuerzas tradicionalistas tienen un gran peso, eso no quita que exista un animado debate en algunos sectores de poder y de la opinión pública. Sólo comprendiendo la correlación de fuerzas e intereses entre facciones e ideas acerca del desarrollo nuclear podrá Estados Unidos contar con una guía útil para aplicar incentivos políticos y económicos de forma que se obtengan resultados visibles y esperables.

Entre las motivaciones del gobierno iraní deben tenerse en cuenta aspectos históricos, identitarios, de política interna, étnicos, y otros vinculados al sistema internacional - más precisamente a las lógicas regionales de seguridad.

¹⁸ Richard Perry, *Rogue or rational state?* p. 25.

¹⁹ Es evidente que la célebre lucha contra el terrorismo es después de todo una lucha antiproliferación. Al respecto ver Jeffrey Record, *Nuclear Deterrence...*

²⁰ “*The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology*”. En la Carta introductoria del presidente George W. Bush a la National Security Strategy de septiembre de 2002.

²¹ Perkovich, John. *Dealing with Iran’s nuclear challenge*. Carnegie Endowment for International Peace. 28 de abril de 2003. www.carnegieendowment.org/pdf/npp/iraniannuclearchallenge.pdf

En cuanto a los primeros, según Perry, “la guerra (de Irán) con Irak fue quizás el hecho que más influencia tuvo en la decisión iraní de abocarse al desarrollo de ADM”. En aquella ocasión, muchos iraníes entendieron que en casos futuros no podrían contar con la ayuda de la comunidad internacional, que esta sólo actuaría en tanto estuviera sirviendo a sus intereses egoístas. Comprendieron también que occidente no intervendría incluso si Irak utilizaba armas químicas (ADM). Sobre todo, y “a pesar de una fuerza militar relativamente moderna, los iraníes se vieron en desventaja y tecnológicamente imposibilitados para disuadir (*deter*) el continuo uso de armas químicas por parte de Irak”²².

Según la interpretación del mismo autor, existiría también una razón identitaria en la política de proliferación iraní: “Irán se ve a sí mismo como el líder del islamismo tradicional, y como tal, requiere un cierto grado de fuerza para sustentar ese discurso. La posesión de ADM le da a un Estado en medio oriente una voz en la determinación de los sucesos regionales, como también un medio para asegurar su propia identidad islámica y sus propios valores culturales”²³. Aquí también se mezclan las cuestiones étnicas; en similar sentido, la posesión de este tipo de armas reportan – o restituyen, en este caso - un sentido de superioridad racial frente a enemigos étnicos como por ejemplo el pueblo pakistaní. Según Perkovich, para el pueblo persa (hoy Irán), Pakistán es un vecino cultural e históricamente inferior. Cuando las pruebas nucleares de 1998 convirtieron a esta nación en una potencia nuclear reconocida por la comunidad internacional, el sentido de superioridad persa se vio ofendido²⁴.

Si bien las ADM son primordialmente un instrumento de política exterior - ya que se da por descontado que su uso o la amenaza de su uso apunta siempre a otros Estados - no debe olvidarse el papel político y simbólico que pueden jugar fronteras adentro. En palabras de Kenneth Pollack y Ray Takeyh, “en la cosmovisión de los líderes de línea dura, las armas nucleares no tienen sólo un valor estratégico, sino también influencia (*currency*) en la política doméstica. Los conservadores iraníes ven en su desafío al “Gran Satán” un medio para encolumnar a la opinión nacionalista tras una revolución que gradualmente ha perdido legitimidad popular”²⁵.

Finalmente, tenemos las razones estratégicas y los objetivos de seguridad nacional. Es este el componente principal, ya que canaliza y enmarca a todos los demás. Es al mismo tiempo el más maleable políticamente, y por ende, al que mayor atención debería prestarle Washington. Muchas veces los líderes iraníes se ven a sí mismos como habitantes de un

²² Richard Perry, *Rogue or rational state?* p. 10.

²³ Richard Perry, *Rogue or rational state?* p. 12.

²⁴ Perkovich, John. *Dealing with Iran's nuclear challenge*. p.4.

²⁵ Pollack, Kenneth y Takeyh, Ray. *Taking on Tehran*. En *Foreign Affairs*, marzo / abril 2005.

“barrio peligroso”. De hecho, medio oriente es una región con fuertes conflictos étnicos y culturales, no sólo entre las tres grandes religiones, sino también entre etnias, y al interior del islamismo, la religión dominante en la región. Es el caso del cruento enfrentamiento entre Shiitas y Sunitas en países como Irak, y en la región en general. Son muchos los autores que reconocen que en medio oriente los Estados se manejan aun con un concepto duro - primordialmente político y militarista - del poder. Si analizáramos a la región en los términos del *continuum* entre los polos del realismo y la interdependencia compleja que sugiere Robert Keohane²⁶, comprobaríamos que la lógica de seguridad que rige esta parte del mundo es furiosamente realista²⁷.

En el pasado, Irán mantuvo marcadas diferencias con Pakistán, sobre todo porque Pakistán fue siempre suelo fértil para el fundamentalismo *Wahhabi*. Surgido de Arabia Saudita, esta corriente de fundamentalismo Sunnita ha alcanzado a Pakistán y, en gran parte por obra y gracia de los servicios de inteligencia pakistaníes, virtuales fundadores del régimen Taliban, alcanzó también a Afganistán. Es sabido que los talibanes (Sunitas) son (eran) abiertamente hostil a Irán (Shiita). Vale recordar los hechos del verano boreal de 1998, cuando efectivos del régimen Talibán asesinaron a nueve diplomáticos iraníes en la región occidental de Afganistán. Sin embargo, la enemistad con Pakistán quedó en duda luego de que se revelaran las transferencias de material nuclear de Pakistán a Irán²⁸.

Irak fue siempre otro encarnizado enemigo de Irán. La situación llegó a su pico en 1980 cuando comenzó una guerra que duraría ocho años. Hoy el régimen del partido Baath quedó terminado luego de la invasión estadounidense. Indudablemente esto simplificó mucho el plano geoestratégico para los iraníes. También la caída de los talibanes en Afganistán.

A pesar de ello, quedan dos amenazas que difícilmente vayan a desaparecer tan rápidamente: Israel y Estados Unidos. Los israelíes poseen un arsenal nuclear de alrededor de 200 misiles, apoyado y autorizado por Washington. Estados Unidos, por su parte, ha tenido actitudes que no invitan a la tranquilidad de ciertos Estados catalogados como enemigos cuasi existenciales, entre ellos Irán.

²⁶ Keohane, Robert O. 1993. “*Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War.*” En *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David A. Baldwin. New York: Columbia University Press, pp. 269-300.

²⁷ Con el curioso y desorientador componente étnico: los Estados en medio oriente se comportan en gran medida según las expectativas de la teoría realista, pero muchas de las motivaciones detrás de ese comportamiento no están contempladas en aquella teoría, a saber, los componentes culturales y étnicos. De modo que si bien por un lado la teoría realista puede darnos una guía sobre qué esperar en medio oriente, no nos dice todo lo que deberíamos saber acerca de cómo desactivar los conflictos de la región. Por eso si se el realismo pretende hacer un aporte normativo deberá complementarse con otros tipos de estudios.

²⁸ Ver por ejemplo el artículo de Christopher Clary *Dr Khan´s nuclear Walmart.* www.acronym.org.uk/dd/dd76/76cc.htm

Lo que se deduce de lo hasta aquí dicho es que el comportamiento de Irán no es errático, sino que viene guiado por motivaciones de diversa índole. A Irán no le faltan razones para sentirse inseguro, dado el contexto regional en el que está inmerso. El problema es que, siguiendo a Colin Gray, "la teoría y la práctica estadounidenses de la disuasión (*deterrence*) es propensa a cometer el crítico error de confundir racionalidad con sensatez (*reasonableness*):

Un tema recurrente en el discurso público estadounidense es el de la racionalidad o la irracionalidad de algún gobierno extranjero en particular. Si bien líderes innegablemente irracionales existen de vez en cuando, en el sentido de personas que carecen de la capacidad de relacionar medios y fines eficientemente, su aparición es tan excepcional y su duración en el poder tan fugaz que pueden ser ignorados. El problema entonces no es el adversario irracional, sino el perfectamente racional que busca resuelta y racionalmente, ciertos objetivos que se presentan ante nosotros como totalmente insensatos. Los estrategias estadounidenses han alimentado por mucho tiempo la falacia de que las personas estratégicamente racionales deben pensar parecido²⁹.

Kenneth Waltz sostiene algo similar:

Es gracioso cómo la gente dice – y lo podemos escuchar todos los días – que estos villanos (*these rogues*) no pueden ser disuadidos. George Bush ha dicho: "no quiero depender de la cordura de Saddam Hussein". Yo sí! Este señor es un sobreviviente. Se ha mantenido en el poder durante treinta años. Las personas mentalmente desequilibradas no pueden conservar el poder frente a tantos enemigos que lo amenazan, tanto externos como internos. Y esto se aplica a Kadaffy – a quien considerábamos un villano hasta hace muy poco - , a Kim Song Il, a su padre antes que él. Estos hombres a quien llamamos villanos son sobrevivientes. Es ciertamente mucho más difícil conservar el poder en esos Estados que ganar la reelección en Estados Unidos³⁰.

²⁹ Gray Colin S. *Deterrence and the Nature of Strategy*, en *Deterrence in the 21st Century*, ed. Max G. Manwaring (Portland, OR: Frank Cass, 2001), p. 18.

³⁰ Entrevista de Harry Kreisler a Kenneth N. Waltz. 1º de febrero de 2003. globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con6.html

El supuesto de que los Estados villanos buscan ADM exclusivamente con intenciones ofensivas (coerción, chantaje, o ataque) favorece al argumento del ataque preventivo, pero ignora las funciones defensivas (disuasivas) que estas armas también cumplen, como también el registro sin mácula de la abstención de estos Estados de usar ADM para defenderse de enemigos acérrimos capaces de inflingirles daños retaliatorios inaceptables. Ese registro demuestra que la disuasión ha funcionado. De hecho, ni Hussein ni ningún Estado proliferante ha empleado ADM contra enemigos con una capacidad de retaliación devastadora. Han amenazado con usarlas contra tales enemigos, de la misma manera que Washington y Moscú intercambiaron amenazas nucleares durante la Guerra Fría. Hussein utilizó armas químicas contra kurdos indefensos y contra la infantería iraní en los 80s, pero cuando comenzó la guerra de 1991 y tuvo que afrontar amenazas creíbles de retaliación nuclear, se abstuvo de usar su enorme arsenal de armas químicas contra las fuerzas de la coalición o contra Israel. Como hemos visto más arriba, en los casos de Irak, Irán, y otros Estados regionales, los motivos para la adquisición o desarrollo de ADM son perfectamente explicables en tanto medios para: disuadir a otra potencia regional, lograr la igualdad estratégica con Israel, y disuadir la intervención armada de poderes extra regionales, especialmente Estados Unidos³¹. Tampoco hay registro hasta el día de hoy de un caso de venta o transferencia de ADM a terroristas por lo que tampoco hay aquí indicios para pensar que los Estados proliferantes no estén debidamente contenidos y disuadidos de obrar así. Los gobiernos de esos Estados saben muy bien, sobre todo después de las invasiones a Afganistán e Irak, que se exponen a ser invadidos y posteriormente derrocados si se decidieran a proveer a terroristas³².

Ahora bien, tanto o más importante que las razones hasta aquí invocadas, son las razones alegadas por importantes sectores del gobierno y la opinión pública iraní que están en contra del desarrollo de ADM. Existe la sensación general – sobre todo en la mente de Bush y de sus colaboradores – de que en Estados autoritarios no hay espacio para el disenso. Y esto es cierto, pero sólo si evaluamos tal cosa con los parámetros occidentales de democracia. Democracia o no, en Irán el gobierno debe enfrentarse a problemas de legitimidad similares a los de cualquier otra nación, como por ejemplo los de una población que demanda mejoras económicas como la reducción de la inflación y el desempleo. Además, existen corrientes internas de opinión incluso dentro de las mismas cúpulas de poder. Farideh Farhi ordena el debate público que se está dando en torno al desarrollo de ADM en Irán. Si bien muchas de las ideas que circulan no logran penetrar los cerrados círculos decisionales iraníes, es evidente que los *policy makers* no deciden en el vacío, sino

³¹ Record, Jeffrey. *Nuclear Deterrence...*

³² Waltz opina esto mismo en la entrevista con Kreisler.

que se mueven y optan en el marco de un "mercado de ideas" compuesto por los puntos de vista de diversas instituciones, si bien estas no tengan una capacidad ejecutiva propia. De este modo Farhi demuestra que existe un complejo argumento en contra del desarrollo de ADM que es a la vez político y económico. Brevemente, el argumento político consiste en que el desarrollo de ADM no conviene diplomáticamente, y que de todos modos estas armas no tienen utilidad estratégica alguna para Irán dadas las formidables capacidades de Estados Unidos e Israel. Por su parte, el argumento económico se refiere a que se trataría de un proyecto inmensamente caro que ni siquiera reporta el efecto positivo de reducción del desempleo que por lo general tiene el gasto público, ya que un proyecto nuclear limitado como el quiere y / o puede buscar Irán sólo ocuparía a un puñado de científicos e ingenieros altamente capacitados. Además afectaría directamente el expreso objetivo de los líderes iraníes de atraer el tan ansiado capital extranjero³³.

Más importante aun, existen también una serie de indicadores que prueban que el proyecto nuclear iraní carece también de un sustento institucional demasiado arraigado, lo que mejora considerablemente las posibilidades de la diplomacia estadounidense. Según Shahram Chubin, un reconocido analista de los asuntos de seguridad iraníes, los militares iraníes aun no han formado un lobby nuclear; la confección de la política nuclear prácticamente no ha recibido hasta ahora *input* alguno de estrategias nucleares militares. Incluso no existe una doctrina estratégico - militar seria que tome estas armas como un requerimiento indispensable para la seguridad iraní³⁴. ¿Qué significa todo esto para Estados Unidos? Significa que la resistencia que pueda llegar a experimentar una acertada política estadounidense de incentivos será mucho menor mientras sólo deba operar sobre el cálculo de costos y beneficios de líderes políticos que por ahora manejan casi por completo los destinos del programa nuclear iraní, en lugar de tener que influir sobre instituciones y facciones militares, con sus esperables inercias organizacionales y sobre un entendimiento generalizado – o sea, que haya adquirido un carácter "técnico" – acerca de lo que constituye una "correcta" política de seguridad doméstica. Significa, en otras palabras, que el proyecto no ha alcanzado aun una dimensión irrevocablemente militar, por lo que aun cabe la posibilidad de inducir a los *policy makers* iraníes a reorientar el programa hacia fines no bélicos, sin por ello tener que pagar fuertes costos políticos y económicos frente a una tecnocracia militar presumiblemente mucho más refractaria a la influencia política de una potencia extranjera. Otro punto importante a favor es que los líderes iraníes aun no han declarado oficialmente que estén detrás de un proyecto nuclear de orientación belicista. Esto

³³ Farhi, Farideh. *To have or not to have? Iran's domestic debate on nuclear options*. Para el Carnegie Endowment Center for International Peace. www.carnegieendowment.org/pdf/npp/nixoniranwmd.pdf

³⁴ Citado en George Perkovich. *Dealing with Iran's nuclear challenge*. p.3.

significa que aquellos líderes están a tiempo de revertir la orientación del proyecto sin por ello cometer un suicidio político ante los ojos de la opinión pública nacionalista³⁵.

Una última condición que favorece una estrategia de *engagement* diplomático es el número relativamente reducido de amenazas objetivas para la seguridad iraní. Como vimos antes, Irak, Pakistán, y Afganistán ya no representan una amenaza para Irán.

Operar efectivamente sobre la demanda: una propuesta reformulada.

Una efectiva estrategia del lado de la demanda debería implicar, en términos generales, un régimen de premios y castigos – políticos y económicos – claramente delineados y llevado adelante por un frente multilateral, comandado si se quiere por Washington. Teniendo en cuenta las diferencias que existen entre pragmáticos, más preocupados en sanear la economía, y nacionalistas y conservadores al interior de Irán, la estrategia americana debería en todo momento apuntar a reforzar el argumento de aquellos. Según Pollack,

Con Teherán dividida sobre el modo de equilibrar las ambiciones nucleares con las necesidades económicas, Washington tiene una oportunidad de evitar que se vuelva nuclear. Como la economía es una preocupación cada vez más grande para los líderes iraníes, Washington puede incentivar su crecimiento trabajando con los Estados clave para las relaciones económicas de Irán: los países de Europa Occidental y Japón, como así también Rusia y China, si pueden ser convencidos para que cooperen. Juntos, estos Estados deben aumentar los costos económicos de las aspiraciones nucleares de Irán. Deben forzar a Teherán a afrontar una dolorosa decisión: o ADM o bienestar económico. Plantear las opciones de Irán tan tajantemente implicará aumentar dramáticamente tanto los retornos a la cooperación (*compliance*) como a la resistencia (*defiance*)³⁶.

³⁵ Este es otro grave inconveniente implicado en seguir una política de incentivos únicamente negativos. Hasta ahora la dirigencia iraní nunca admitió sin ambages y en tono oficial que violó el TNP y que buscará ADM más allá de lo que sobre ello opinen las potencias occidentales. Esto significa que aquellos líderes todavía tienen abierta la opción de reconvertir su programa nuclear, de reorientarlo para fines pacíficos sin ser condenados por sus seguidores. Es ilustrativo a este respecto el caso de Sudáfrica, el único Estado que construyó ADM y luego las abandonó. Tal decisión pudo tomarse secretamente, al resguardo de la opinión nacionalista porque el programa nunca había sido público en primer lugar.

³⁶ Pollack, Kenneth y Takeyh, Ray. *Taking on Tehran*. p.6.

Hasta ahora la estrategia de la Casa Blanca adoleció de dos falencias básicas. En primer lugar, se empeñó en penalizar a Teherán, en amenazarla económica y políticamente, sin ofrecerle nada a cambio, o al menos nada sustancial. De ese modo EEUU no hizo más que reforzar el argumento de los conservadores nacionalistas, encolumnando al pueblo iraní en lo que se comprende como una resistencia a un agresor externo. A esta política particular se le suma hoy la retórica de Bush, todo lo cual resulta contraproducente para los propios intereses norteamericanos. En palabras de Perkovich: "las políticas de Washington no podrían atizar el nacionalismo iraní más de lo que ya lo hacen. Nada instiga más al nacionalismo que la resistencia a los dictados públicos de una potencia foránea considerada arrogante o incluso hipócrita. Declarar a Irán como parte de un "eje del mal", expresar amenazas de cambio de régimen, y presentarse ante la mirada pública iraní como aquél que busca estrangular el desarrollo tecnológico del país son sólo las manifestaciones más recientes de políticas estadounidenses que hacen que incluso los reformadores más occidentalistas de Irán resistan orgullosamente a Estados Unidos"³⁷.

Richard Haas comparte este punto: "la negativa a tratar diplomáticamente (*engage*) con tiranías³⁸ hace que estas se envuelvan en su propio nacionalismo y mejoran sus perspectivas de mantenimiento del control doméstico; al ofrecerles a estos regímenes mejores términos en materia de seguridad y más interacción política y económica - en tanto cumplan con ciertos requisitos - se logra debilitar la racionalidad detrás de ese férreo control mientras que se pone en entredicho su capacidad para seguir ejerciéndolo"³⁹.

Es muy importante para el éxito de esta política que los incentivos y castigos sean lo suficientemente amplios como para alterar el *status quo* iraní para bien o para mal. Si las concesiones sólo apuntan a mantener un *status quo*, difícilmente se pueda captar a la franja de indecisos que oscila entre pragmatistas y nacionalistas.

En segundo lugar, la postura estadounidense pocas veces fue concertada con las demás potencias mundiales. Este rasgo se acentuó luego de los atentados de 2001. Esto suscita al menos dos problemas. El primero de ellos es que sólo concertando con aquellos Estados de mayor importancia para la política económica iraní se logrará llevar adelante una política efectiva de premios y castigos, como la que mencionamos antes. Washington olvida que su peso en la economía mundial es preeminente pero no decisivo: en tanto Irán siga comerciando con los Estados de Europa Occidental, con China, y con Rusia, podrá darse el

³⁷ Perkovich, George. *Dealing with Iran's nuclear challenge*. p.9.

³⁸ Es el legado kantiano en la base ideológica de los halcones neoconservadores de Washington, llevado al extremo: los regímenes autoritarios como intrínsecamente agresivos y poco dignos de confianza. Esto mismo lo describe Robert Jervis claramente: "The Bush's doctrine implies that the problem (of identifying imminent threats) is not so difficult, because the state's foreign policy is shaped, if not determined, by its domestic political system". *Understanding the Bush Doctrine* p. 371.

³⁹ Haas, Richard. *Regime change and its limits*. En *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2005. p.7.

lujo de desestimar las presiones económicas de los estadounidenses. Tampoco los premios para la cooperación (*compliance*) –de llevarse a cabo un plan como el que venimos delineando – serán demasiado tentadores sin la participación de estos Estados.

El segundo problema derivado de la tendencia unilateralista de la administración Bush tiene que ver con la posibilidad de que el plan fracase: sólo si Estados Unidos probó medidas consensuadas con los Estados preeminentes del sistema podrá, en caso de que Irán radicalice su postura, recurrir a medidas de fuerza – como la guerra preventiva – con altas probabilidades de alcanzar un amplio consenso por parte de esos mismos Estados. En tal escenario Washington podrá evitarse muchos de los percances que está sufriendo en Irak; sobre todo los relacionados a la posguerra y al *state building*.

De todos modos, incluso si la Casa Blanca rectificara los dos aspectos mencionados arriba, faltaría un elemento de vital importancia: una política general de no proliferación renovada. Estados Unidos viene sosteniendo una estrategia nuclear que poco tiene que ver con el actual contexto. Sumado a esto, tenemos algunas novedades de posguerra – sobre todo de estilo y de retórica – que vuelven más crítica la situación.

Una nueva estrategia nuclear para Estados Unidos.

Según Karl Deutch, Estados Unidos debería ajustar el tamaño de su arsenal nuclear de un modo que responda eficientemente a dos objetivos básicos: mantener la capacidad de disuasión frente a amenazas tradicionales y - al mismo tiempo - no perjudicar el esfuerzo de no proliferación. Concretamente, debería reducir su arsenal nuclear considerablemente. Lo que produciría dos resultados favorables a sus intereses: plantearía un standard internacional de transparencia (Washington debería, según el autor, publicitar esta reducción) induciendo a los demás gobiernos a seguir un camino similar (eliminando de paso los políticamente costosos *double standards*), y allanaría el camino para la cooperación internacional no sólo en los esfuerzos de interdicción de ADM, sino también en la lucha antiterrorista, ya que la política nuclear estadounidense influye considerablemente sobre sus relaciones con los demás Estados. Washington podrá basar su capacidad de disuasión en sus inigualables capacidades convencionales y en un número de ADM considerablemente menor, pero que aun así aventaje a las demás potencias nucleares actuales⁴⁰. Estados Unidos debe entender que la transparencia en asuntos nucleares es de su interés, y que cualquier esfuerzo por reducir el rol de las ADM en la política mundial actual empieza por reducir el rol

⁴⁰ Deutch, Karl. *A nuclear posture for today*. En *Foreign Affairs*, enero/febrero 2005.

de estas en la *policy* del Estado rector. Y no con un sentido de coherencia moral, sino por auto-interés: dada la posición sistémica de Estados Unidos y su consecuente influencia en todos los complejos regionales del mundo, cualquier corrimiento en alguna de sus políticas de seguridad se reflejará casi automáticamente en las políticas de seguridad de los demás.

Además de estas modificaciones de fondo, la administración Bush debería preocuparse por moderar un discurso que provoca percepciones de terceros que ahondan el problema: algunos oficiales de la Casa Blanca han realizado declaraciones un poco ambiguas con respecto al uso de ADM en el marco de una guerra preventiva. Un buen ejemplo es la *Nuclear Posture Review* de 2002, que coloca en un mismo *continuum* retaliatorio a los medios convencionales y nucleares. Proyectos como los de los proyectiles nucleares anti-bunkers⁴¹ obran en ese mismo sentido, pues borran la divisoria entre los dos tipos de capacidades. Cosa que perjudica a los estadounidenses más que a nadie. Ashton Carter también da cuenta de este punto, cuando dice que "Estados Unidos debería comparar el beneficio marginal de desarrollar nuevas capacidades nucleares con los costos políticos y diplomáticos que implica para la estrategia general de anti-proliferación"⁴². Concuera también con Deutch cuando urge a Washington a poner el acento en sus capacidades ofensivas convencionales – incluso que se aboque a desarrollarlas – y que deje a su arsenal nuclear en un claro segundo plano y con un delineado carácter de último recurso.

Recapitulación.

Con el fin de la Guerra Fría el mundo ha sufrido un cambio profundo en lo que respecta al balance nuclear y los regímenes internacionales encargados de controlar la proliferación nuclear. Hasta 1991, Washington y Moscú mantenían una relación nuclear altamente estable, basada en la disuasión recíproca y defensiva. Dentro del propio bloque Estados Unidos llevó adelante su política por medio de procesos cooperativos e institucionales que fomentaron la transparencia y el diálogo, e idearon mecanismos para reducir al mínimo los incentivos de los Estados para adquirir ADM. Este arreglo es reflejo exacto de la estrategia de construcción de orden constitucional que implementó Estados Unidos, ofreciéndoles a sus aliados protección de la URSS y reaseguros con respecto al propio comportamiento. Hoy en día ese sistema se encuentra en grave peligro: la amenaza

⁴¹ En inglés llamadas "*mini nukes*", o "*bunker-busting devices*". Se trata de una de los últimos proyectos de defensa, consistente en desarrollar un formato de ADM de efectos limitados que puedan penetrar y destruir bunkers subterráneos.

⁴² Carter, Ashton. *How to counter WMD*. En *Foreign Affairs*. septiembre/octubre 2004.

soviética ha desaparecido, y EEUU tiene ante así la ambigua ventaja de la unipolaridad. En el nuevo escenario los arreglos de no proliferación perdieron credibilidad. Con los atentados del 11 de septiembre, las que perdieron credibilidad fueron la disuasión nuclear y la diplomacia nuclear. La administración Bush señala como la principal amenaza a la seguridad estadounidense a Estados proliferantes y redes terroristas, y identifica como su *worst case scenario* uno en que grupos como Al Qaeda tengan ADM a su disposición. Evitar esa situación es uno de los dos objetivos de la nueva *grand strategy* de Washington. El otro será mantener una ventaja relativa de capacidades sobre las demás unidades del sistema para así poder operar libremente en todo el globo con el fin de rediseñar el sistema internacional. Un orden que sería radicalmente distinto al de posguerra, con la fuente de orden colocada principalmente en las acciones del hegemon y no en un entramado de instituciones internacionales y multilateralismo.

Al calor de los eventos del 11 S la administración trata a Estados proliferantes y a redes terroristas como una fuente indiferenciada de amenaza, cometiendo la falacia de transpolar la racionalidad de estos a aquellos, dejando automáticamente de lado toda una batería de opciones militares (la disuasión militar tradicional) y diplomáticas (el *engagement* basado en premios y castigos políticos y económicos) en su política hacia los Estados proliferantes y sus impulsos nucleares. Se cree que son irracionales y que por tanto no se puede influir sobre ellos con resultados esperables, ni confiar en la disuasión en el caso que efectivamente adquieran o desarrollen ADM. Producto de ello es una política estadounidense demasiado volcada a las estrategias del lado de la oferta, y muy poco imaginativa en cuanto a estrategias del lado de la demanda. En lo que respecta a estas últimas, el aspecto más saliente es que la Casa Blanca no realiza un *assesment* de las causas profundas que motivan a Estados como Irán a seguir la opción nuclear. Se cree que es inevitable que así suceda, por lo que se debe que actuar cuanto antes, presionando política y económicamente, y amenazando al mismo tiempo con atacar preventivamente, sin esperar por el apoyo multilateral de aliados históricos y de los Estados relevantes en el asunto. Olvida Estados Unidos que el registro histórico juega a su favor, que no hay indicios que indiquen que estos Estados no hayan estado debidamente disuadidos y contenidos, no solo en lo que hace al desarrollo de ADM sino también en lo que hace a la transferencia de estas a terroristas.

Incluso si Washington se decidiera por un replanteamiento de los contenidos de las estrategias del lado de la demanda y redujera la apoyatura en el combate de la oferta, nada dará resultados favorables sin una radical modificación de la postura nuclear general. Estados Unidos debe reducir sus arsenales con un sentido estratégico, dando señales positivas al resto del sistema, instalando un standard de transparencia, mejorando su

relación con sus aliados, la cual le servirá a su vez para implementar mejor una buena política de *engagement* de los Estados proliferantes, sin por ello perder poder retaliatorio o una ventaja considerable frente a Rusia o China.

Dada la posición preeminente que ocupa Estados Unidos en el sistema, su política nuclear está destinada a influir fuertemente sobre los demás Estados y sobre las instituciones del sistema. Y no sólo a nivel material, sino también a nivel percepciones. Ciertamente el modo en que se ha conducido últimamente en este terreno no ha hecho más que abonar una percepción dura de la seguridad estatal y de la naturaleza del poder nacional: vemos cómo el sistema que pretende propugnar EEUU – uno en que el hegemon rige su conducta según un patrón distinto al que rige la conducta del resto de los sujetos – no sólo es cuestionable a largo plazo, sino muy difícil de avanzar políticamente en el corto plazo.

Una estrategia integral de no proliferación.

Ahora podemos ver más claramente cómo confeccionar una estrategia general efectiva. Sabemos que sólo es cuestión de tiempo antes de que las políticas del lado de la oferta se vuelvan obsoletas, si llega el día en que los llamados círculos de proliferación se consoliden definitivamente. Sabemos que sólo una estrategia que opere sobre los factores internos y externos que llevan a un Estado a buscar ADM puede resultar una solución de largo plazo. Lo que no significa una solución total. El resultado óptimo de una política del lado de la demanda eficiente no implicará ni la erradicación total de las ADM (y si lo hiciera, no es este necesariamente el único parámetro apropiado para medir su éxito) ni dará a Estados Unidos y sus aliados la sensación de seguridad total que sí le daría un mundo inviable: uno en que el único poseedor de ADM y el *know how* pertinente sea EEUU y que de alguna mágica manera ninguno de los 185 Estados del globo que aun no posee estas armas opte por intentar desarrollar una capacidad propia. Lo que sí es viable es un mundo en que los incentivos para desarrollarlas sean mínimos. Y que, si de hecho se desarrollan, que cumplan funciones puramente defensivas (de respuesta retaliatoria).

Lo dicho hasta acá no significa que los esfuerzos de interdicción y de reaseguro de los arsenales existentes en países como Rusia y las demás ex repúblicas soviéticas (las políticas del lado de la oferta) deban ser abandonados o que no se deba buscar su constante mejora. Todo lo contrario: aquellas *policies* suman al esfuerzo general, a la vez que retrasan considerablemente los impulsos proliferantes de muchos Estados de "dudosa reputación". En

general, Washington debe dejar de lado su búsqueda de seguridad total, no debe caer en lo que Braun y Chyba denominan la “falacia de la bala de plata”, o sea, el rechazo de toda política que no implique una solución definitiva⁴³. El esfuerzo de no proliferación debe ser incremental en el día a día administrativo, pero al mismo tiempo debe conservar un objetivo que encolumne todos esos esfuerzos: ninguna política aislada erradicará el problema de raíz (de hecho ningún conjunto ordenado de políticas erradicará el problema de raíz en el corto plazo). Se debe seguir mejorando y profundizando las medidas de interdicción y de reaseguro o reducción de arsenales (lo que implica no sólo mejoras técnicas puntuales sino también el fortalecimiento de la base política – multilateral e institucional – necesaria), y al mismo tiempo se debe reorientar la política general del lado de la demanda. En este último caso la palabra “incremental” no es del todo recomendable: la postura de Estados Unidos con respecto a su propio arsenal nuclear y con respecto a los Estados proliferantes sólo dará frutos en tanto sea un esfuerzo lineal, coherente, y multilateral. Se deben delinear planes de acción detallados, pautados, concertados, tanto para el caso del propio arsenal como para el de Irán (y los Estados proliferantes en general). Además, sólo de este modo lo realizado tendrá el valor agregado de servir de pauta general clara y estable a futuro para el resto. Si, por el contrario, Estados Unidos se comporta de manera errática, adoptando medidas *ad hoc*, o *policies* “para la ocasión”, no sólo no obtendrá resultados, sino que también “confundirá” a los demás Estados – no sólo a los proliferantes – en cuanto a las reglas del juego nuclear.

El objetivo final que debe guiar el esfuerzo en torno a Irán debe apuntar al gradual desarrollo de un sistema de seguridad institucionalizado en medio oriente (para el caso de Irán), que estabilice y vuelva más fluidas las relaciones de alta política de sus miembros, y que necesite cada vez menos de la presencia militar estadounidense. Lo que no significa ausencia estadounidense. Más allá de toda declaración principista o voluntarista (del tipo *yankees go home*) EEUU es el Estado preeminente del sistema y como tal sus intereses se extienden al mundo entero. No se pretende que Washington “deje vivir en paz al mundo musulmán”, sino que busque a través de medios más idóneos que los militares – leáse políticos y económicos – la inclusión plena de Irán en la región, y de la región en el mundo.

A partir de las primeras señales positivas en medio oriente, o lo antes posible políticamente, Estados Unidos también tiene que resolver el problema de Israel. A medida que las relaciones intrarregionales adquieran un cariz más pacífico y fluido, y que por ende vayan restando razón de ser a la posición nuclear actual israelí, Estados Unidos deberá ejercer presión sobre Jerusalén para que se sume al proceso general. Este es un asunto que

⁴³ Braun y Chyba, *Proliferation Rings*. p. 49.

Washington deberá tratar con especial tacto, dado el entrecruzamiento de motivos étnicos y religiosos que se suman a los de seguridad en este caso particular.

Ahora bien, es ingenuo pensar que Irán va a abandonar completamente un proyecto que le costó tanto dinero y en el que comprometió tanto capital político. En este punto Washington debe moderar sus exigencias. Lo que sí se puede demandar de Irán es que reoriente o transforme su programa para fines pacíficos, o sea para la producción de energía⁴⁴.

Incluso si un arreglo de seguridad de esa naturaleza no pudiera evitar que Irán desarrolle ADM, el escenario resultante sería de todos modos mucho más auspicioso que el que hoy impera en medio oriente. Un Irán profundamente involucrado en la administración política y económica de la región, embarcado en la empresa del crecimiento económico doméstico, sólo buscará ADM – aunque la idea es que en tal contexto es muy probable que no lo haga - como una reafirmación en gran medida simbólica de una posición ya obtenida. Si bien escenario subóptimo, en estos contextos las ADM juegan un papel secundario en la alta política. No debemos perder de vista que las ADM de por sí no implican conflicto (de hecho para algunos realistas traen estabilidad sistémica). Sólo implican conflicto cuando son controladas por países que no están conformes con la posición que ocupan en el sistema, o que son sistemáticamente empujados fuera de la comunidad internacional (más allá de que hayan hecho méritos para que se los trate así) y que por ello se sienten intolerablemente vulnerables. Después de todo, históricamente la disuasión nuclear nunca falló, y siempre implicó un cierto grado de incertidumbre. Tolerar esa incertidumbre permitirá restituir a aquella al lugar que debe ocupar en una estrategia de anti-proliferación, como también volver a confiar en los arreglos institucionales y en el *engagement* diplomático como los principales medios para encarar una estrategia de no proliferación efectiva (ya que es evidente que esa incertidumbre, ahora intolerable para la Casa Blanca, se ha colado también en la percepción que esta tiene de los instrumentos institucionales y diplomáticos en la forma de un temor paralizante al *cheating*).

⁴⁴ Existe un número de formas de implementar esto, como por ejemplo que los países nucleares le pasen el fuel a precios razonables y lo recojan una vez utilizado, etc. Siempre va a ser posible que Irán haga trampa con ese tipo de arreglos, pero como se pretende hacer ver en el presente ensayo, parte de la respuesta al problema reside justamente en resignar algún margen de control de los procesos.

Conclusiones.

Estados Unidos debe comprender que la seguridad total no es posible. Los ataques del 11 S generaron en dirigentes políticos como Bush y en gran parte de la opinión pública estadounidense una sensación de profunda incertidumbre. Implícitamente se cree que el único reaseguro frente a un mundo en que puede pasar cualquier cosa es la acción. Así, Estados Unidos salió al mundo con un espíritu de cruzada democrática que lo llevó invadir Afganistán e Irak unilateralmente. Pareciera que Washington no va a serenarse hasta haber logrado un sistema internacional nuevo, sin las amenazas que hoy le quitan el sueño a los oficiales de la Casa Blanca y con Estados Unidos como guardián del nuevo orden.

De lo que Washington no da cuenta es que una estrategia tal está destinada al fracaso incluso si cumpliera con su propia medida del éxito. O sea, Estados Unidos está arriesgando mucho en el corto y mediano plazo en la búsqueda de un resultado de largo plazo que no le es tan favorable como cree. Con políticas como las que hoy está llevando a cabo evidentemente no está obteniendo resultados: la guerra preventiva, si bien anuló la "amenaza" iraquí, dejó a su paso una zona sin ley, donde todos los días mueren decenas de soldados de la coalición y de civiles iraquíes, consumiendo en brutales cantidades el apoyo político interno de la administración y el capital político del Estado en el medio externo. Hace unas semanas Donald Rumsfeld declaró que el proceso de pacificación en ese país podría extenderse hasta 12 años. La presión política y económica sobre Irán tampoco produce resultados. No los ha producido en los últimos 25 años. Paradójicamente, Estados Unidos está malgastando sus capacidades para construir un orden que se tornará inviable en el momento en que disminuyan esas mismas capacidades, o sea que los medios para alcanzar el orden buscado menoscaban justamente las probabilidades de buen funcionamiento de ese mismo orden. Estados Unidos está rompiendo el *status quo* por miedo al cambio, lo que equivale a suicidarse por miedo a la muerte, para parafrasear el modo en que Otto Von Bismarck caracterizaba - muy significativamente para lo que hace a nuestro argumento - a la guerra preventiva. En el camino Estados Unidos está alienando a sus aliados tradicionales y está generando un resentimiento generalizado en los demás Estados.

Decíamos entonces, incluso si una estrategia tal cumpliera con su propia medida del éxito, esto es, si lograra eliminar las presentes amenazas al orden, en realidad no habrá logrado mucho. Estados Unidos se dará cuenta entonces que tiene en sus manos un sistema internacional que no puede cuidarse solo, que necesita de los *outputs* constantes de la superpotencia. Y que el haber eliminado la capacidad bélica de los Estados que en el

contexto particular de 2005 significaban una amenaza no equivale a haber eliminado las causas profundas que llevan a algunos Estados a resistir el *status quo*. Cuando no sea Irán, será algún otro Estado buscando resguardarse de las acciones de una superpotencia bélica que es fuente de orden en virtud de ser primero una fuente de amenaza sistémica.

Washington debe comprender que este es un momento especialmente propicio para construir o reconstruir un orden constitucional en el cual hegemonía y Estados subalternos jueguen con las mismas reglas. Reglas que por otra parte establecerá el hegemonía, en la forma de instituciones y arreglos multilaterales que necesariamente reproducirán y proyectarán en el tiempo una configuración del poder mundial que hoy favorece notablemente a Estados Unidos. Algunas de las condiciones objetivas para una empresa tal están dadas: el diferencial de poder con respecto al resto es abismal, por lo que Estados Unidos puede auto-restringirse sin por ello arriesgar a perder su posición sistémica. Al mismo tiempo los Estados subalternos tienen grandes incentivos para alinearse con la superpotencia, como bien explican las teorías del poder hegemónico.

Una estrategia de este tipo cuenta con la doble ventaja de ser beneficiosa tanto en el corto como en el largo plazo. La agenda de seguridad actual que maneja Estados Unidos es intrínsecamente multilateral: la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación nuclear sólo puede ganarse si se cuenta con el apoyo de la comunidad internacional. Siguiendo a Ikenberry, "Estados Unidos necesita de sus aliados para la asistencia en materia de inteligencia, cumplimiento de la ley, y miles de pequeños gestos cooperativos diarios en la guerra contra el terrorismo"⁴⁵. Como vimos antes, también es el caso de la no proliferación: tanto las medidas de interdicción, como de reducción de arsenales, como de *engagement* diplomático efectivo con Estados proliferantes sólo funcionarían si se las aplica multilateralmente. Más aun, sólo funcionarían si se las *formula* multilateralmente, pues eso les asegura continuidad y consistencia a través del tiempo. No debemos olvidar tampoco que lo realizado en una agenda afectará a la otra, por lo que los esfuerzos multilaterales se reforzarán mutuamente a través de las diversas agendas.

En el largo plazo, un orden constitucional servirá de reaseguro para una eventual modificación de la configuración de poder actual. La primacía estadounidense no va a ser eterna. Y la manera más efectiva de extenderla es encontrando una manera de compartir o desembarazarse de los costos – o de algunos de los costos – que implica administrar el sistema. Tanto los económicos como los políticos y militares. Incluso si en el largo plazo Estados Unidos perdiera la posición que hoy ocupa, si el sistema virara nuevamente hacia el

⁴⁵ Ikenberry, John: *The end of the neo-conservative moment*. En *Survival*, vol. 46, no 1, verano de 2004, pp. 7-22.

multilateralismo, se habrá asegurado de antemano un orden internacional favorable a sus intereses.

No podemos dejar de reconocer que la cuestión dista de ser sencilla. Estados Unidos tiene fuertes incentivos estructurales para hacer lo que está haciendo. Mejor dicho, no tiene incentivos para no hacer lo que está haciendo. Robert Jervis trata este punto con precisión: según el autor, Estados Unidos quizás esté actuando como un Estado normal que ha ganado una posición dominante. Separa el argumento en cuatro facetas. Primero, los Estados que no están sujetos a restricciones externas, tienen la tendencia de no sentir ninguna restricción en absoluto. Segundo, la definición de los intereses de un Estado tiende a expandirse a la par de su poder. Tercero, el aumento del poder relativo trae consigo nuevos miedos. Y cuarto y último, incluso los Estados que consideran al *status quo* como aceptable tienen que preocuparse acerca del futuro: en cuanto más satisfactoria es la situación actual para un actor, más razones tendrá para esperar que el futuro sea peor⁴⁶.

¿Qué cabe esperar entonces de Estados Unidos y qué destino le aguarda al sistema internacional? Debemos reconocer que objetivamente es muy probable que Washington profundice lo que viene realizando. En ese caso sólo podemos esperar un escenario inestable, un probable recrudecimiento de la proliferación del terrorismo mundial y de ADM, y modificaciones en el posicionamiento de las potencias de segundo orden. Para muchos el diferendo entre EEUU y lo que Bush denominó en su momento “la vieja Europa” es un indicio ineludible de un gradual aunque seguro distanciamiento entre ambos. El destino de las instituciones – sobre todo de las surgidas de posguerra – y el destino del multilateralismo abre otro interrogante. ¿Está la ONU condenada a ser “irrelevante”, como declaró Bush hace unos años? ¿Corren ese mismo riesgo el resto de las instituciones que conciernen a la provisión de seguridad del sistema? En caso afirmativo, ¿pueden recuperar legitimidad y operabilidad, o incluso aumentarlas?

Por otro lado, algunos apuntan a ciertos signos de moderación en la doctrina Bush surgidos a partir de su reelección. Charles Kupchan habla de “un elemento de aprendizaje” en la administración luego de los errores cometidos en Irak y en el plano internacional en general⁴⁷. El tiempo dirá cuánto hay – y hubo en todo este tiempo – de agencia, de acción estatal autónoma, y cuánto de estructura, de constreñimientos estructurales en la determinación del cauce general del sistema internacional. Ciertamente, estamos viviendo un momento de la historia del que podremos derivar una importante lección acerca de las posibilidades que tienen los gobiernos del mundo de influir de una forma controlada sobre el

⁴⁶ Jervis, Robert. *Understanding the Bush Doctrine*. p. 382.

⁴⁷ “A sense of learning...”. Charles Kupchan. Conferencia del 22 de junio de 2005 en el Museo Roca, Buenos Aires.

sistema internacional, para allanar el camino de la cooperación internacional y el desarrollo conjunto de sus miembros.