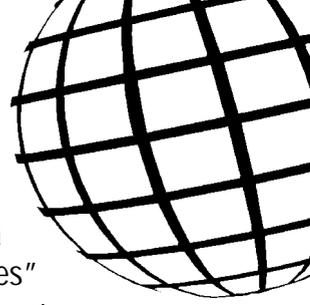


“Hoy, Estados Unidos disfruta de una posición de fuerza militar sin paralelo y de gran influencia económica y política. De acuerdo con nuestro pasado y a nuestros principios, no utilizamos nuestra fuerza para obtener ventajas unilaterales”

(Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, documento presentado por su actual Presidente G. Bush (h) el día 17 de diciembre de 2002)



La lógica de lo ilógico: toma de decisiones, Clausewitz y la Estrategia de Defensa de los Estados Unidos

 Javier Surasky

Moralmente condenada en todo el mundo, prohibida por el derecho internacional, atroz en cada una de sus presentaciones, la guerra no obstante sigue siendo una presencia repugnante en la escena internacional.

Su crueldad acaba de atravesarnos nuevamente en Iraq, donde se enfrentaron este país y una coalición encabezada por los Estados Unidos y el Reino Unido. La incertidumbre es ahora el denominador común de lo que vendrá.

Este trabajo no pretende explicar las causas del enfrentamiento armado, ni mucho menos predecir de qué manera se reestructurará la región o cuál será el futuro de Iraq. En la convicción de que es necesario primero entender para después poder comprender y en consecuencia decidir, pretendemos simplemente hacer nuestro aporte a la lectura de la realidad inmediata, abordando desde un enfoque teórico la problemática de la guerra.

Para ello nos valdremos de dos líneas de trabajo, cada una de las cuales generará al avanzar sus propias preguntas, aunque no siempre las res-

Estamos persuadidos de la ventaja de aplicar modelos de análisis a la realidad. El hecho de contar con los mismos brinda a lo fluctuante de los hechos que se suceden una igualdad de perspectiva, un continuum en el análisis y por lo tanto son una herramienta fundamental en el afán por descubrir el velo que oculta lo esencial tras lo secundario



puestas a las mismas vayan a ser encontradas en el texto.

Por una parte, estaremos pensando las causas que llevan a la toma de la decisión por parte de los Estados Unidos de dar inicio a esta guerra, asunto que abordaremos desde la perspecti-



 Secretario del IRI.

der los intereses de los tomadores de decisiones.

Sobre esta base, la acción exterior de un Estado se construye sobre la deliberación de los tomadores de decisiones en cuanto a las acciones más apropiadas a implementar frente a cada situación, elaborando hipótesis de acciones alternativas a las que se enlaza, mediante una acción, con una situación final a la que se desea arribar, como aspiración de máxima. La pregunta quedaría establecida para ellos en los siguientes términos: dada la situación actual, ¿a qué situación ideal quiero arribar?, ¿qué debe

Las creencias y las preferencias cruzadas de los decisores darán como resultado la conformación de los "intereses nacionales", concepto a la vez "elástico y ambiguo, por lo que su rol en cuanto orientador de la política externa resulta problemático", cuando no una mera pantalla para esconder los intereses de los tomadores de decisiones.



hacer el Estado en el ámbito internacional para ello?

Sobre la pluralidad de respuestas obtenidas a cada una de estas preguntas se fijarán los objetivos de la acción exterior en primer término y la acción exterior luego, estableciéndose entonces prioridades entre las hipótesis surgidas de la respuesta al segundo interrogante. Hablamos aún de hipótesis ya que sus enunciados todavía no han sido contrastados con la realidad, lo que ocurre al momento de la implementación de la acción y del posterior análisis de sus resultados.

El nexo entre el objetivo de la acción exterior fijado y la hipótesis de acción elegida está signado por un criterio estratégico racional al que ya hicimos mención: se trata de la "opción de máxima"³

La toma de la decisión resultaría, siguiendo esta secuencia, en un proceso cuasi-matemático de fijación de prioridades e hipótesis de acción dirigidas a la obtención de resultados óptimos o, eventualmente, sub-óptimos cuando el primero se considere inalcanzable teniendo en cuenta la situación del Estado en la sociedad internacional.

Sin embargo, existe un problema que no por evidente puede ser dejado fuera de consideración: la consecución de las metas que se fija cada Estado no están sujetas solamente a los resultados de su accionar, sino que este resulta afectado por las elecciones que hagan cada uno de los demás miembros de la sociedad internacional, con objetivos que pueden ser coincidentes, indiferentes u opuestos entre sí.

Como corolario lógico, la acción de cada Estado debe depender de la acción de todos los demás, que deben ser tenidos en cuenta ya sea como aliados, neutrales o adversarios a las propias pretensiones. Esto lleva a considerar que una elección óptima entre un conjunto de acciones de las cuales la propia es sólo una, puede no serlo puesta en un conjunto de acciones diferentes.

Nos hallamos entonces con que cada Estado lleva adelante sus acciones intentando prever las de los demás, y sabiendo al mismo tiempo que los otros están trabajando en prever las suyas. Las posibilidades de conjunto de acciones propias y de terceros Estados en la escena internacional crece así



³ En la teoría económica, fuente de la teoría de la elección racional, se habla de "maximización de las ganancias"



En cualquier caso, la inadecuación significará una ruptura entre la hipótesis en su formulación y la realidad fáctica a la que condujo su implementación en tanto que acción del Estado. La adecuación significará una comunidad entre una y otra.

No vamos a extendernos ahora en las causas que conducen a la inadecuación de una hipótesis-acción ya que no es este el objetivo del trabajo, pero si vale la pena aclarar que su origen puede estar en errores en la caracterización de la situación o en errores de deliberación (en la aplicación del criterio estratégico y/o ético).

Una consideración más debe ser hecha antes de cerrar esta parte del trabajo y es la referida al alcance del criterio ético y a su puesta en situación.

Decíamos que el derecho internacional puede hacer las veces de criterio ético en la toma de decisiones de los Estados en materia de política exterior. Ahora bien, la determinación del criterio ético no es universal (recuérdese que nos declaramos contrarios a hablar de la existencia de una comunidad internacional) sino que corresponde a los tomadores de decisiones de cada Estado y en cada momento interpretar el contenido del derecho internacional en el área en

que va a tomarse la decisión (interpretación que, por supuesto, no es absolutamente libre sino que debe considerar el estado actual de la cuestión en el marco general del derecho internacional). Es decir que si bien el derecho internacional puede servirnos de parámetro, no evita las discusiones sobre qué es ético y que no lo es, sino que se limita a contextualizarlo y, en el mejor de los casos, a exigir que quien lleva adelante una acción que pueda ser considerada por otros como reñida con el derecho internacional deba presentar los fundamentos jurídicos que avalan su interpretación.

Lamentablemente, el estado actual de evolución de la institucionalidad internacional nos niega la posibilidad de poder recurrir a un tribunal internacional que pueda decidir sobre la pertinencia de tales interpretaciones e incluso, pensándolo con la mejor buena voluntad, la Carta de las Naciones Unidas no permite a los Estados recurrir a la Corte Internacional de Justicia en su competencia consultiva.⁵ (ver pág. sig.)

Para finalizar, siguiendo nuevamente el trabajo de Daló y adaptando su formulación a las propias consideraciones, podemos expresar lógicamente el proceso reseñado de toma de decisiones de la siguiente manera:

$$SE: Td (C+P+M+A)(ME + AE) \frac{PTD (Ces + Cet)}{AE(x1)}$$

Donde:

- SE- Situación del Estado
- Td- Tomadores de decisiones
- C- Conjunto de creencias del tomador de decisiones
- P- Conjunto de preferencias del tomador de decisiones
- M- Conjunto de medios disponibles del tomador de decisiones
- A- Conjunto de acciones posibles del tomador de decisiones

- ME- Conjunto de medios disponibles del Estado
- AE- Conjunto de acciones posibles del Estado
- PTD- Proceso de toma de decisiones
- Ces- Criterio estratégico
- Cet- Criterio ético (interpretación del derecho internacional)
- x1- Acción 1 de entre x acciones posibles

reforzando esa afirmación, Raymond Aron, en su libro *Pensar la Guerra*, afirma: "Los ingleses están derrotados, gritaba Hitler en julio de 1940, pero son demasiado estúpidos como para darse cuenta de ello. No reconocerse vencido era, en efecto, la condición primera para el éxito final de los ingleses. Valor o inconciencia, poco importa: hacía falta que la voluntad inglesa resistiese" ¹¹

No hay guerra en que un bando sea triunfante si el enemigo no se ha convencido de ello

Ciertas voluntades son, por cierto, muy difíciles de doblegar; sobre todo cuando se acude a la guerra para defender el propio territorio o cuando se lucha una "guerra santa"

Iraq: ¿por qué allí? ¿por qué así?

Como dijimos consideramos de la mayor importancia los marcos analíticos teóricos, pero también somos conscientes que estos sólo tienen sentido cuando se los aplica sobre el oscuro mapa de la realidad para echar luz sobre ella.

De la inmensa cantidad de asuntos que podrían ser abordados a continuación, cuando avancemos sobre los sucesos recientes en Iraq, hay dos que por su trascendencia práctica deseamos focalizar.

El primero de ellos se refiere a la primera parte de este trabajo, y en particular a lo que llamamos criterio estratégico y criterio ético de decisión.

Sin entrar en los pormenores de la situación, y sin querer afirmar por tanto que las acciones de los Estados Unidos en Iraq han respondido a su necesidad de petróleo como causa única ni tan siquiera como causa principal, es innegable que hacerse del control del petróleo iraquí es altamente funcional a los intereses del Estado norteamericano (lo mismo podríamos afir-

mar de otras variables tanto o más significativa que la del petróleo, como la de activar la economía norteamericana que sigue una tendencia a "enfriarse", demostrar su capacidad operativa fuera -y lejos- de sus fronteras, reforzar su posición como única potencia -¿imperial?- planetaria, dar señales de acción antiterrorista al mercado interno de electores, ...)

Si nos atenemos solamente al criterio estratégico, podemos llegar a pensar que la decisión de invadir Iraq por parte de la coalición británico-estadounidense puede haber resultado correcta.

Pero no hay consideración alguna medianamente aceptable que hayamos encontrado y de asidero al criterio ético de decisión utilizado, que rompe con las pautas acordadas en el ámbito internacional entre los Estados y que devienen en normas de derecho internacional, optando por un criterio que contraría incluso normas elementales e imperativas del derecho internacional, normas de *ius cogens*.

Como nunca antes, las sociedades expresaron su desacuerdo con la decisión de los Estados Unidos cuando ya era palpable, pero aún no se había llevado a la práctica. Manifestaciones en contra de la guerra se extendieron por todo el mundo y voces reconocidas se alzaron en contra de esa posibilidad.

Este criterio ético extendido, que los tomadores de decisiones de los Estados Unidos decidieron no considerar en la misma dirección en la que se expresaba la mayor parte de las poblaciones del planeta, se vio institucionalmente reforzado con la imposibilidad que encontró la diplomacia norteamericana en obtener una resolución del Consejo de Seguridad favorable a sus pretensiones. En este sentido consideramos que, no obstan-

•••••
 11 Aron, R., *Pensar la guerra: Clausewitz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993. Página 84
 •••••

Tras proclamar esos grandes principios encontramos una referencia más puntual, directa, hacia las motivaciones de los Estados Unidos para entrar en una guerra: "Defender a nuestra nación de sus enemigos es el primer compromiso fundamental del gobierno federal. Hoy, ese cometido ha cambiado drásticamente. En el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna"

El terrorismo queda claramente identificado como la nueva amenaza a ser enfrentada.

Pero ¿cómo enfrentar en un mundo de Estados a una amenaza sin base territorial? Estados Unidos parece haber decidido territorializar el terrorismo en aquellos Estados que entiende le brindan amparo: "Estados Unidos hará responsables a aquellos países comprometidos con el terrorismo, incluso aquellos que dan refugio a terroristas - porque los aliados del terrorismo son enemigos de la civilización."

Esta idea de ir contra los Estados que apoyan al terrorismo no es en sí misma descabellada, ya que no obstante su independencia de acción, el terrorismo, como cualquier otro fenómeno actual en gran escala, necesita del soporte de Estados para poder continuar su desarrollo. Lo extremadamente peligroso para el caso es la decisión demostrada por Bush de seleccionar unilateralmente a esos Estados y de iniciar acciones bélicas sin contar ni siquiera con el acuerdo de la sociedad internacional, expresado a través del Consejo de Seguridad.

Con la prepotencia propia de un

imperio, Estados Unidos tomó la decisión de que Iraq era un Estado que brindaba apoyo al terrorismo, sobre la excusa del armamento de destrucción masiva fijó que se trataba de la prioridad a ser enfrentada y hacia allí dirigió su poderío militar.

La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se basará en un internacionalismo inconfundiblemente norteamericano que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales



También esta prioridad tiene su reflejo en la Estrategia: "Nuestros enemigos declararon abiertamente que procuran armas de destrucción en masa, y hay pruebas que indican que lo están haciendo con determinación. Estados Unidos no permitirá que estas gestiones tengan éxito... como una cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que éstas terminen de formarse"

Estamos ante el corazón de la estrategia, la asunción por parte de la mayor potencia mundial actual de la legalidad de la legítima defensa preventiva.

Este institución, muy discutida en el derecho internacional, no es nueva y ha sido esgrimida ya en casos previos¹³, incluso en una conocida carta



13 Así lo hizo Egipto en 1951 y 1954 para cerrar el transporte de mercancías israelíes por el Canal de Suez, el Reino Unido e Israel en 1956 para dar respaldo a sus acciones durante la crisis del mismo canal, el ataque israelí contra el reactor nuclear iraquí en Osirak en 1981. En este último caso vale aclarar que existió un pronunciamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 36/271) en el que se declaró que la acción del Estado de Israel constituía en acto de agresión.



Lo extremadamente peligroso para el caso es la decisión demostrada por Bush de seleccionar unilateralmente a esos Estados y de iniciar acciones bélicas sin contar ni siquiera con el acuerdo de la sociedad internacional, expresado a través del Consejo de Seguridad.



dirigida por Daniel Webster, por entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, al gobierno del Reino Unido en el año 1838 en referencia al caso "Caroline"¹⁴, se fijaba la tesis de que era necesario, para justificar la existencia de la legítima defensa, que existiera "la necesidad de la autodefensa inmediata, aplastante, sin dejar otra opción y sin posibilidad de deliberar" y que "el acto, justificado por la necesidad de la autodefensa, debía estar limitado por tal necesidad y mantenerse, estrictamente, dentro de ese contexto", pautas que de allí en más pasarían a integrar la noción consuetudinaria de la legítima defensa.

En la parte que nos interesa, el texto de la carta de Webster era el siguiente:

"Under these circumstances, and under those immediately connected with the transaction itself, it will be for her rules of national law the destruction of the «Caroline» is to be defended. It will be for that government to show a necessity of self-de-

.....
¹⁴ El *Caroline* era un barco fletado por ciudadanos estadounidenses durante el enfrentamiento entre los rebeldes canadienses y el Reino Unido. La embarcación fue utilizada para hostigar a los barcos británicos que acabaron por capturarla el 29 de diciembre de 1837 cuando se encontraba dentro de aguas territoriales estadounidenses, incendiarla y lanzarla por las cataratas del Niágara. En esas acciones perecieron dos estadounidenses y ante el reclamo de su gobierno, neutral en el conflicto, el Reino Unido alegó legítima defensa.

fense, instant, overwhelming, leaving no choice of means, no moment for deliberation. It will be for it to show, also, that the local authorities of Canada, even supposing the necessity of the moment authorized them to enter the territories of the United States at all, did nothing unreasonable or excessive; since the act, justified by the necessity of self-defense, must be limited by that necessity, and kept clearly within it. It must be shown that admonition or remonstrance to the persons on board the «Caroline» was impracticable, or would have been unavailing. It must be shown that daylight could not be waited for; that there could be no attempt at discrimination between the innocent and the guilty; that it would not have been enough to seize and detain the vessel; but that there was a necessity, present and inevitable, for attacking her in the darkness of night, while moored to the shore, and while unarmed men were asleep on board, killing some and wounding others, and then drawing her into the current above the cataract, setting her on fire, and, careless to know whether there might not be in her the innocent with the guilty, or the living with the dead, committing her to a fate which fills the imagination with horror. A necessity for all this the government of the United States cannot believe to have existed. All will see that, if such things be allowed to occur, they must lead to bloody and exasperated war."

Estos conceptos, y he aquí lo que más nos interesa a nosotros, responden a la alegación por parte del Embajador británico Henry Fox de haber actuado, al atacar al "Caroline" en aguas norteamericanas, haciendo uso preventivo de la fuerza ante la posibilidad de sufrir ataques no provocados. Sobre este punto en particular, Webster incluía en su misiva una afirmación específica en la que decía que

la "prevención" sólo se justifica ante los casos de una "amenaza inminente" (imminent threat) y, yendo más allá aún, afirmaba que la fuerza que se utilizara debía quedar limitada a la necesaria para ejercer la legítima defensa, y podía ser utilizada únicamente una vez que se hubieran realizado intentos para disuadir al enemigo de su intención y estos hubieran fracasado.¹⁵

Estamos ante el corazón de la estrategia, la asunción por parte de la mayor potencia mundial actual de la legalidad de la legítima defensa



La acción preventiva, en consecuencia, debía responder a una agresión armada inminente, y respetar los parámetros que fijaban los contornos de la legítima defensa.

La pregunta que debemos hacernos aquí, sobre la base de antecedentes y por la importancia que puede tener la utilización de la institución de la legítima defensa preventiva en los próximos años es la siguiente: ¿puede esta ser considerada un supuesto lícito de utilización de la fuerza en el ámbito internacional?

Una parte de la doctrina defiende esta idea sobre la base de su legalidad en el derecho internacional clásico, la que entienden no se ve perturbada por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas en el cual se considera la legítima defensa, y que comienza diciendo "Ninguna disposición de la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa...", texto en el cual encuentran la confirmación de la existencia de un derecho a la legítima defensa previo a la Carta, y que no ha sido afectado por su contenido.

Quienes contestan a esta teoría sostienen que, dado que el derecho

internacional clásico no prohibía el recurso a la utilización de la fuerza, no había posibilidad de considerar ilícitas las agresiones ni las respuestas armadas a las mismas, razón por la cual el concepto no puede ser considerado por sus antecedentes previos a la inclusión del principio que prohíbe el uso de la fuerza, o de su amenaza, en las relaciones internacionales.

Un respaldo a esta tesis llega desde la Corte Internacional de Justicia que en su sentencia en el caso relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos), y en aplicación del derecho consuetudinario, expresa que la legítima defensa "no puede ser ejercida más que si el Estado interesado ha sido víctima de un ataque armado"¹⁶

En la Estrategia, los Estados Unidos dejan sentada su opinión sobre este tema: "Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar.

Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy."

Considerando la conjunción entre



15 Nos parece interesante aquí traer a colación una afirmación que hacía Bismark en el año 1875, "I would . . . never advise Your Majesty to declare war forthwith, simply because it appeared that our opponent would begin hostilities in the near future. One can never anticipate the ways of divine providence securely enough for that." . Citado por Craig, G.A., The politics of the prussian army 1640-1945, Oxford Press University, 1955. Página 255.

16 CIJ, Recueil, 1986. Página 103.



sobre la cual podremos tener confirmaciones en el corto plazo, ya finalizado el conflicto en Iraq.

Otro hecho que en igual sentido debe destacarse es la imposibilidad que encontró la diplomacia norteamericana de obtener una resolución favorable a sus pretensiones en el Consejo de Seguridad. Dentro del marco general de críticas que se efectúan a las Naciones Unidas, entendemos que el hecho de que los Estados Unidos no hayan logrado obtener el respaldo de ese cuerpo, no sólo por el veto francés públicamente anunciado, sino por no lograr los votos afirmativos necesarios para tal fin, resulta un triunfo de la institucionalidad por sobre la prepotencia, del derecho internacional sobre su avasallamiento.

Si quedaran aún dudas sobre la posición adoptada por los Estados Unidos frente a las Naciones Unidas y al respeto por la legalidad internacional, una cita al artículo titulado "La nueva doctrina Bush" publicado por el diario La Nación el día 20 de marzo de 2003, puede despejarlas: "Condoleezza Rice, la influyente titular del Consejo de Seguridad Nacional le respondió a diplomáticos que esta semana le plantearon su preocupación por las consecuencias que una guerra sin el apoyo de la ONU tendría en ese organismo y en las otras instituciones multilatera-

les, que el presidente de los Estados Unidos no podía detenerse a pensar en ello"

Para finalizar, cabe aquí una referencia a los encuentros sociales que se realizan cada año en la ciudad de Porto Alegre, paralelamente al Foro Económico Mundial de Davos y como su contracara. Desde allí se ha extendido un clamor que deja ver los deseos de la mayoría de la población mundial: Otro mundo es posible.

Esta verdad se deja oír a lo largo de manifestaciones que se suceden interminablemente.

Otro mundo es posible, sí; pero ¿cuál?

La opción esta planteada, y a veces el futuro se parece mucho al pasado, a aquél pasado sin más reglas que la voluntad del poderoso y sin más límites que su capacidad para imponer sus decisiones.

La única opción inaceptable por quienes creemos en la afirmación de Porto Alegre es, parafraseando a un poeta español, la de darle la razón a quien celebra nuestro entierro.

La legítima defensa no puede ser ejercida más que si el Estado interesado ha sido víctima de un ataque armado





Boletín informativo

El Boletín informativo del IRI es una publicación electrónica quincenal que difunde las actividades del Instituto y comenta los principales acontecimientos internacionales.

Ud. Puede recibirlo en forma gratuita con solo suscribirse en nuestra página web

www.iri.unlp.edu.ar

o en nuestra dirección electrónica:

iri@isis.unlp.edu.ar