

SUSANNE PETERS

Multilateralidad: ¿una máscara para la militarización de la seguridad?

Bajo el disfraz de la cooperación regional se puede favorecer una política de fuerza. Apoyándose en las teorías del sistema mundial estructural y del materialismo histórico transnacional, la autora critica la idea de multilateralismo que ofrece el institucionalismo neoliberal. En este sentido, la elección de una OTAN resurgida de las cenizas de la Guerra Fría como principal organización de seguridad occidental –nadecuada, en realidad, para los intereses de la seguridad europea– responde al objetivo de mantener la disciplina en los Estados de la periferia.¹

La última confrontación del presidente de EE.UU., Bill Clinton, con el presidente iraquí, Sadam Husein, ha sido criticada por sus aliados occidentales como expresión de una política estadounidense que reincide de nuevo en su modelo tradicional de unilateralidad, tras una productiva fase inicial de multilateralidad que comenzó al principio de la era de la post-Guerra Fría.² Este reproche concreto tie-

Susanne Peters es profesora de estudios alemanes en la Universidad de York, Ontario.

Traducción: Berna Wang

¹ La autora quiere dar las gracias a Leo Panitch y Randy Persaud, de la Universidad de York, por sus valiosos comentarios. Este artículo es una versión abreviada de "Multilateralidad: Una máscara para la militarización de la política de seguridad de Europa Occidental", publicado en Christoph Lotter/Susanne Peters (eds.), *The Changing European Security Environment*, Boehlau Verlag, Weimar, Koeln, Wien, 1996, pp. 157-188, así como en *New Political Science*, n° 35, pp. 43-68.

² Como ejemplo de este argumento, véase *The Economist*, 21 de septiembre de 1996, pp. 13-14.

La piedra angular teórica del fenómeno de la multilateralidad es el institucionalismo neoliberal.

ne como fin herir profundamente al aliado norteamericano, ya que la multilateralidad cotiza muy alto en la retórica de la post-Guerra Fría de las élites de Europa Occidental, que parecen haber descubierto la utilidad de invocar este concepto como medio eficaz para reasegurar a sus opiniones públicas que están luchando constantemente por forjar un consenso internacional, en un intento de alcanzar diversos bienes colectivos: desde las intervenciones humanitarias en lugares como Bosnia, hasta el reforzamiento del régimen medioambiental global.³ Sin duda, el uso más importante que se hace del término es en su aplicación a la seguridad colectiva. En este sentido, se ofrece la multilateralidad como el antídoto de renovadas rivalidades –y una posible guerra– entre las principales potencias en un mundo cada vez más multipolar.⁴

La piedra angular teórica del fenómeno de la multilateralidad es el institucionalismo neoliberal.⁵ El institucionalismo abraza la idea básica de que la cooperación económica lleva al bienestar y ésta, en última instancia, a la paz. Los institucionalistas discrepan fundamentalmente del pesimismo de los realistas y el énfasis que éstos ponen en la política de fuerza y el egoísmo nacional y alegan, por el contrario, la existencia de intereses comunes entre los estados. Se han creado estructuras en forma de instituciones para encauzar estos intereses mutuos en la cooperación y para armonizar las políticas de los estados. Estas instituciones facilitan la cooperación al reducir la incertidumbre, así como ofreciendo servicios y unos costes de tramitación más bajos.⁶

Los institucionalistas neoliberales alegan que en la era posterior a la Guerra Fría surgirá la necesidad de la cooperación organizada en instituciones. Los estados tratarán de reforzar las diversas organizaciones en Europa, dado que la cooperación en instituciones puede frenar el aumento de la incertidumbre y de la desorientación resultantes del final de la Guerra Fría y del hundimiento de la bipolaridad. Sin embargo, el institucionalismo neoliberal no explica la naturaleza de esta cooperación, con independencia de si es sobre cuestiones económicas o de seguridad.

En cuanto a la cooperación económica, el enfoque no tiene en cuenta una característica básica de la cooperación entre estados consistente en que, debido a la estructura del sistema económico, hay estados poderosos que se benefician más de esta cooperación y estados débiles que, como consecuencia, son explotados. La misma crítica es aplicable al ámbito de la seguridad: dado que las alianzas militares que se basan en el principio del equilibrio de poder se definen explícitamente como instituciones, la teoría no indica si la cooperación en el ámbito de

³ Según Robert Keohane, “cabe definir la multilateralidad como la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, mediante acuerdos concretos o por medio de instituciones”. Véase Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal* nº45, abril de 1990, p. 731.

⁴ Para una explicación del argumento de que un mundo multipolar es propenso a la guerra, véase John J. Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, *International Security*, nº15, enero de 1990, pp. 5-56.

⁵ Este enfoque teórico ha sido desarrollado en gran medida por Robert Keohane. Véase su autorizada obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1984.

⁶ Para un análisis detallado del papel de las instituciones, véase *Ibid.*, pp. 85-109.

la seguridad ofrece como resultado una militarización o una desmilitarización de la gestión de los conflictos.⁷ Esta limitación guarda relación con la ausencia de un enfoque normativo en la teoría y con la vacuidad de sus principales conceptos y axiomas. Incluso Robert Keohane, el “padre del institucionalismo”, admite que la teoría del institucionalismo liberal es incapaz de explicar la noción de intereses del Estado nacional, y que el concepto clave de la teoría, el de cooperación, queda vacío de contenido. Por la misma razón, este autor es consciente de que las instituciones regionales con miembros restringidos podrían luchar por ganarse a los que están fuera, en una especie de compromiso que Keohane califica de “cartelización”.⁸ Aun así, aunque se reconocen los argumentos realistas, el enfoque no incorpora adecuadamente la política de fuerza en su análisis.

¿Cómo explicar el multilateralismo?

Pero, como ha señalado Robert Cox, hay teorías que proporcionan un marco explicativo a la multilateralidad y son capaces de describir la naturaleza e intención de la cooperación.⁹ Estas son las teorías que se ocupan, en el sentido más general, de las nociones de “núcleo” y “periferia”, y que critican la agenda neoliberal por su indiferencia hacia las jerarquías y desigualdades entre clases y estados. Son, fundamentalmente, la teoría del sistema mundial y la del materialismo histórico transnacional.

1.– Teorías del sistema mundial

Este enfoque critica la multilateralidad y la agenda institucionalista neoliberal al considerar la multilateralidad un foro para la lucha entre el núcleo y la periferia y un instrumento para institucionalizar la estructura de la dominación del primero sobre la segunda. En esencia, este enfoque parte de la base de la existencia de una única economía capitalista global que implica una división global del trabajo entre los estados fuertes del núcleo del Norte, tecnológicamente avanzados, que generan industrias de bienes de equipo y acumulan la mayor parte del capital global, y los estados débiles de la periferia del Sur, que se caracterizan por el subdesarrollo y la producción de materias primas.¹⁰ Los estados fuertes

⁷ Véase Gunther Hellmann y Reinhard Wolf, “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, *Security Studies*, nº3, enero de 1993 pp. 3-43.

⁸ Véase Keohane, “Multilateralism”..., p. 752.

⁹ Este argumento, así como las ideas básicas para la discusión teórica de la multilateralidad están inspirados en Robert W. Cox, “Multilateralism and World Order”, *Review of International Studies*, 18(2), 1992, pp. 161-180.

¹⁰ Basado en la teoría marxista, imperialista y de la dependencia, este enfoque fue sistematizado por primera vez por Immanuel Wallerstein en la década de 1970, basándose en estudios de André Gunder Frank y Samir Amin. Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, y *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, NY. Academic Press, 1974. Para resúmenes muy instructivos de los conceptos de este enfoque, véanse Cox, “Multilateralism and World Order” y Stephen Gill y David Law, *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*, Baltimore, MD, The John Hopkins University Press, 1988, pp. 54-70.

del núcleo explotan a los estados periféricos y débiles extrayendo su superávit por medio de una estructura de intercambio desigual, así como con la creación del entorno en el que producen dichos países periféricos.

En lugar de luchar para cambiar esta situación, los estados del núcleo prefieren explotar esta estructura de dependencia y asegurar que se produce una transferencia constante de valor excedente desde la periferia hasta el núcleo.¹¹ En esta visión del mundo, la multilateralidad se considera un instrumento para institucionalizar y, así, mantener la “estructura núcleo-periferia de dominación”, como hacen desde hace décadas el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.¹² El papel de estas instituciones es mantener una “orientación económica hacia el exterior... para aplicar la práctica de la apertura a fuerzas de la economía mundial sobre las economías periféricas” y proteger esta orientación hacia el exterior frente a toda fuerza local que luche por un camino desmarcado e independiente de la economía mundial.¹³

2.- El materialismo histórico transnacional

En su versión gramsciana,¹⁴ la teoría crítica aporta una interpretación dialéctica histórica de la crítica del sistema mundial a la multilateralidad.¹⁵ En respuesta a su naturaleza dialéctica, este enfoque considera que la multilateralidad desempeña un doble papel: como institucionalización y gestión de la estructura existente, y también como sede para la lucha entre fuerzas conservadoras y transformadoras. Por tanto, la multilateralidad se interpreta aquí —en palabras de Cox— “como un problema en la creación del nuevo orden mundial”.¹⁶ Este enfoque identifica un proceso de globalización que sigue las líneas de la formación de clases y otras fuerzas sociales más allá de las fronteras nacionales, por lo que los conceptos núcleo y periferia adquieren “un significado de diferenciación social dentro y más allá de las fronteras territoriales”.¹⁷

Basándome tanto en las teorías del sistema mundial estructural como en el enfoque del materialismo histórico transnacional, cuestiono la interpretación institucional liberal predominante de multilateralidad desarrollada por Keohane. Frente a

¹¹ Desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de la misma moneda, lo que significa que el desarrollo del núcleo, es decir, la acumulación capitalista, depende del subdesarrollo en la periferia. André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, Nueva York, Monthly Review Press, 1969, p. 9.

¹² Véase Cox, “Multilateralism...”, p. 174.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Este enfoque se basa en la obra del antiguo dirigente del Partido Comunista Italiano, Antonio Gramsci.

¹⁵ Para un resumen del materialismo histórico transnacional, véase Gill y Law, pp. 63-68. Véase también Robert W. Cox, “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Millennium*, 12(2), 1983, pp. 162-175.

¹⁶ Cox, “Multilateralism...”, p. 178.

¹⁷ *Ibid.*

esta opinión, sostengo que bajo el disfraz de la cooperación regional se puede beneficiar a la política de fuerza. Para ilustrarlo, mostraré cómo la elección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como principal organización de seguridad occidental, y su doctrina y postura de fuerza emergentes constituyen un ejemplo de la forma en que la multilateralidad puede convertirse en un engaño retórico utilizado por las élites occidentales para movilizar el apoyo occidental a la política de fuerza. Este apoyo es necesario para desarrollar con éxito una estrategia económica y militar encaminada a controlar al mundo subdesarrollado. En síntesis, se documentará cómo la OTAN es especialmente adecuada para asegurar la continuidad del dominio del mundo desarrollado en la actual fase del capitalismo mundial.

Con el final de la Guerra Fría, se albergó la esperanza de que los estados europeos iniciarían un proceso de desarme y de reducción de sus presupuestos para la defensa sustanciales. Esto se combinaba con la expectativa de que crearían instrumentos y procedimientos para introducir un estilo no militar en la gestión de los conflictos. Sin embargo, sólo se ha producido una reducción mínima de las fuerzas militares y de los presupuestos de Defensa: el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo calculaba que la OTAN sólo había ahorrado el 13% de sus gastos entre 1989 y 1993. De modo similar, el número de efectivos militares se ha reducido en sólo un 13%, lo que implica una reducción en cuanto a número de hombres de aproximadamente 5,9 millones a menos de 5,1 millones en 1993.¹⁸ Esto supone, en efecto, un dividendo de paz muy marginal, teniendo en cuenta que ha desaparecido la principal amenaza para Europa Occidental. La falta de desmilitarización es la consecuencia directa de la decisión de conferir a la OTAN, un sistema clásico de defensa colectiva y una alianza militar, el mandato de la seguridad europea. Más abajo se hablará de las consecuencias de esta decisión para el estilo de la gestión de los conflictos de Europa en el futuro.

La OTAN: como el ave fénix de sus cenizas

Con una impresionante celeridad, la OTAN se ha recuperado de sus primeros reveses tras el final de la Guerra Fría y ha resurgido como un ave fénix de sus cenizas. Hoy ya no cabe ninguna duda de que la OTAN es la vencedora incuestionable de la carrera post-Guerra Fría entre las diferentes instituciones por el mandato de la seguridad de Europa.¹⁹

La ausencia y pasividad notables de la OTAN en la guerra en Bosnia-Herzegovina durante sus primeros tres años erosionó aún más su razón de ser, y durante un tiempo pareció que esta no implicación en la guerra más grave, sangrienta y preocupante de Europa desde el final de la II Guerra Mundial podría condenar, en última instancia, a la OTAN a la insignificancia. Sin embargo, al adquirir el mandato para la implantación de los aspectos militares del Acuerdo de Dayton, la Alianza hizo que se invirtiera su suerte. Aunque queda por ver cómo se juzgará retrospectiva-

*La OTAN es
especialmente
adecuada
para
asegurar la
continuidad
del dominio
del mundo
desarrollado
en la actual
fase del
capitalismo
mundial.*

¹⁸ Nicole Ball y otros, "World Military Expenditure", *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford University Press, Oxford 1994, p. 390.

¹⁹ Para más detalles sobre la competencia institucional entre la OTAN, la UEO, la OSCE y la UE, véase Peters, "Multilateralism...", en Lotter/Peters.

mente la misión de la Fuerza de Implementación (IFOR) tras la retirada de las tropas –con independencia de cuándo se produzca–, con el despliegue de una Fuerza Habilitadora de 60.000 hombres, la OTAN manifestó su pertinencia y demostró que tiene capacidad por sí sola para resolver conflictos en Europa.²⁰ Así pues, la misión de la OTAN en Bosnia ha sido celebrada como la “mayor prueba después de la Guerra Fría” que la asociación transatlántica ha conseguido superar.²¹

Paralelamente, para la política exterior europea, ésto constituye la máxima derrota; el propio Jacques Delors habló de una “amarga lección” para los europeos, que habían sido incapaces de parar la guerra a través de un esfuerzo diplomático común, especialmente ante el hecho de que Europa proporcionó el 60% de la ayuda humanitaria a la antigua Yugoslavia y el 80% de las tropas de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).²² Como resultado de todo ésto, tanto Estados Unidos como los europeos consideran de nuevo a la OTAN la organización de seguridad más importante.²³ Parece que ya no hay duda de que ésta se ha asegurado su supervivencia durante el próximo siglo.

Para afirmar que es la organización de seguridad mejor equipada, la Alianza puede señalar su éxito al controlar el instrumento militar más eficaz globalmente para el combate de alta intensidad con la creación de el Cuerpo Aliado de Reacción Rápida (ARRC). Este cuerpo incluye fuerzas terrestres, aéreas y marítimas con una capacidad máxima de 400.000 efectivos y hasta diez divisiones, procedentes de un máximo de doce estados miembros. Sin embargo, estas cifras son optimistas y una proyección a largo plazo en el futuro. De momento, se espera que el ARRC esté preparado para desplegar hasta cuatro divisiones para realizar operaciones de gestión de crisis en apoyo del Mando Aliado Supremo para Europa (SACEUR). Sin embargo, dado que la OTAN no es una organización supranacional y la participación en el ARRC es voluntaria, el desarrollo del cuerpo adolece de la falta de compromiso de algunas de estas doce naciones para garantizar la disponibilidad de sus fuerzas. Según Roger H. Paling, esta “falta de disponibilidad garantizada ha obstaculizado la planificación de contingencias operativas y logísticas y el desarrollo de procedimientos de mando y control adecuados”.²⁴

²⁰ Ni siquiera los críticos de la OTAN han cuestionado el éxito de la IFOR. Para un análisis de la IFOR, véase “Achievements-IFOR Fact Sheet”, 7 de octubre de 1996, NATODATA.

²¹ Peter Tarnoff y Joan E. Spero, “Europeans and Americans Plans to be Doing a Lot More Together”, *International Herald Tribune*, 13 de diciembre de 1995.

²² Jacques Delors, *International Herald Tribune*, 5 de diciembre de 1995.

²³ Daniel N. Nelson identifica incluso una “obsesión” del Pentágono y del Departamento de Estado de EE UU con la OTAN; en lugar de mirar más allá de la OTAN y de dar una oportunidad a la seguridad colectiva y, por tanto, a la OSCE. Daniel N. Nelson, “America and Collective Security in Europe”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 17, nº 4, 1994, pp. 105-124.

²⁴ Roger H. Paling, “Multinational Military Forces: Problems and Prospects”, Adelphi Paper 294, *International Institute for Strategic Studies*, 1995, p. 57. Paling señala también problemas con la normalización del equipo y de los conceptos logísticos nacionales de las naciones participantes. Si ésto constituye realmente un problema grave, se justifica la sospecha de hasta qué punto habría sido eficaz la OTAN en caso de que el Pacto de Varsovia hubiera atacado a Europa Central.

*Multilateralidad:
¿una máscara
para la
militarización de
la seguridad?*

Mientras en la actualidad se debate el posible empleo del ARRC fuera del Mando Aliado para Europa (ACE), la OTAN parece haber resuelto sus problemas de zona limitándose a la política de hechos consumados.²⁵ El cuerpo actúa bajo mando británico, es sumamente flexible y móvil y, pese a los problemas logísticos que frustan su empleo como cuerpo integrado, se supone que puede desplegarse en todo el mundo en unas semanas. Su cuartel genreal está en Mönchengladbach, Alemania, y se han reclutado contingentes del ARCC para el despliegue de la IFOR en Bosnia. En la actualidad, parece válida la valoración que hace Roger H. Palin de la situación de este cuerpo:

“Dada su constitución, el ARCC es idóneo para operaciones de aplicación a pequeña escala, con una fuerza compuesta por naciones dispuestas a participar y con la capacidad inherente de aumentar de tamaño para enfrentarse a una posible intensificación”.²⁶

Surge el interrogante de cuál es el tipo de hipótesis que lleva a las naciones europeas participantes a dejar estas costosas fuerzas de élite a disposición del SACEUR, teniendo en cuenta que la nueva estrategia atlántica, que hace hincapié en las fuerzas de reacción rápida y a gran escala y en las operaciones de combate de alta intensidad, parece contraproducente para suavizar o contener un conflicto actual o en potencia en Europa.

La OTAN, inadecuada para la seguridad de Europa

Una mirada atenta a los desafíos para la seguridad europea, seguridad definida en su estricta interpretación militar, sugiere que no hay amenazas para la integridad física de Europa que exijan el mantenimiento de una fuerza de disuasión o una respuesta militar. De la experiencia de las crisis violentas en Bosnia y Chechenia hemos aprendido que este tipo de conflictos étnicos no se desbordan en la era post-Guerra Fría y, por tanto, no constituyen una amenaza para la seguridad de la región europea. Sin embargo, esta conclusión no pretende insinuar que Europa no se esté enfrentando a graves problemas de seguridad. Pero no cabe duda de que estos problemas se abordarán mejor con organizaciones multilaterales en las que se obligue a los Estados occidentales a armonizar sus políticas y a actuar colectivamente poniendo en común sus recursos para utilizarlos en situaciones de crisis. La pregunta es, sin embargo, si una alianza militar como la OTAN es el instrumento adecuado para abordar estos problemas. Los que siguen son los más importantes:

a) Guerras civiles

Estar también a cargo de implantar la misión de la IFOR no será suficiente para demostrar la necesidad de la razón de ser de la OTAN, habida cuenta de que

²⁵ La Carta de la OTAN, de 1949, no constituyó un serio obstáculo para el empleo de la Alianza en la región de la antigua Yugoslavia calificada “fuera de zona”. Palin dice que, posiblemente “las operaciones de implantación de la paz fuera de la zona tradicional de la OTAN” están incluidas en el papel general del ARRC(HQ.), *ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 58.

*Una mirada
atenta a los
desafíos para
la seguridad
europea,
seguridad
definida en su
estricta
interpretación
militar,
sugiere que
no hay
amenazas
para la
integridad
física de
Europa que
exijan el
mantenimien-
to de una
fuerza de
disuasión o
una respuesta
militar.*

Incluso según cálculos conservadores, los rusos tardarían varios años en prepararse para un ataque militar convencional.

una solución política con el consentimiento de las partes litigantes era una condición previa para el despliegue de estas fuerzas habilitadoras de la OTAN. Por el contrario, el decisivo caso de la guerra en la antigua Yugoslavia ha enseñado la lección de que la prevención del conflicto es el credo del momento, dado que los cambios de las influencias sobre el curso de una guerra civil desaparecen con rapidez una vez ésta ha comenzado. Sin embargo, hasta ahora la OTAN debe la prueba de que está comprometida con la creación de mecanismos para la prevención de conflictos.

b) Rusia

Por el momento, nadie puede saber cómo va a evolucionar Rusia durante este doloroso proceso de reforma, para pasar de una economía planificada a una de mercado, si mostrará de nuevo una política imperialista o si tiene aún suficientes reservas para convertirse en una democracia estable y sostenible. Pese al gran número de inquietantes incidentes que muestran a una Rusia más agresiva, la cuestión fundamental para Occidente en este momento es si es posible o no un ataque ruso a Europa Occidental.²⁷ Sin embargo, incluso según cálculos conservadores, los rusos tardarían varios años en prepararse para un ataque militar convencional, aun cuando fuera sólo contra Europa Oriental, y Rusia necesitaría incluso más tiempo para reorganizar los recursos necesarios para rearmar sus fuerzas militares. Lo que Rusia sí es capaz de hacer, no obstante, es “ejercer una gran presión externa e interna sobre sus vecinos inmediatos en Occidente”, lo que podría poner en marcha un “peligroso ciclo de acción-reacción”.²⁸

Si los estados occidentales trataran de interferir en un conflicto de estas características en el entorno próximo de Rusia, cualquier empleo del ARRC de la OTAN tendría efectos intensificadores. En un momento en el que la relación de Rusia con Occidente se deteriora día a día, el Gobierno ruso no podría evitar interpretar cualquier despliegue de fuerzas de la OTAN cerca de su país como una provocativa política de fuerza destinada a hacerle entender quién domina el continente europeo. Unos soldados que actuaran bajo mando de la ONU y llevaran cascos de la ONU tendrían efectos mucho más desintensificadores y serían mucho más tolerables para Rusia. La elite rusa sigue percibiendo a la OTAN, el archienemigo de la Unión Soviética a lo largo de toda la Guerra Fría, como un cartel que representa los estrictos intereses de los estados occidentales.

²⁷ Los indicadores son: la doctrina de defensa ofensiva de mayo de 1992; la guerra en Chechenia; la violación del tratado CFE; la reivindicación de la categoría de gran potencia en el contexto de la Asociación para la Paz; y las reivindicaciones de un ámbito especial de influencia en el “extranjero próximo”.

²⁸ A este respecto, véase senador Sam Nunn, “The Future of NATO in an Uncertain World”, discurso ante el Seminario 95 de SACLANT, 22 de junio de 1995, Norfolk, Virginia, NATODATA. Sam Nunn se manifiesta con vehemencia contrario a la ampliación de la OTAN, incluso sugiriendo la posibilidad de una respuesta nuclear de Rusia en forma de una categoría de alerta superior para su arsenal nuclear estratégico o el despliegue de armas nucleares tácticas.

c) Proliferación, terrorismo y sabotaje

Por otra parte, se supone que la seguridad de Europa está en peligro por el grupo de riesgo de la proliferación nuclear, el terrorismo y el sabotaje. Sin embargo, es difícil prever cómo se traducirían estos riesgos en una hipótesis realista. En la percepción de los funcionarios de la OTAN, estos están localizados y confinados al indefinido Sur del globo.

La OTAN es una organización militar estructurada para el combate de alta intensidad, no para conflictos de baja intensidad. Lo que es peor, con su orientación hacia las soluciones militares más llamativas, la OTAN contribuiría a la intensificación de estos conflictos en lugar de mitigarlos. Thomas Quiggin resumía la estricta percepción de los problemas de la OTAN y su escasez de opciones para resolverlos con brevedad y precisión: "Cuando lo único que se tiene es un martillo, todos los problemas de la vida parecen clavos".²⁹

Mantener el Sur bajo control

Con ideólogos destacados como Samuel Huntington acudiendo en auxilio de la OTAN con hipótesis de un "choque de civilizaciones", y mientras los países occidentales sufren actos brutales de terrorismo dimanantes de estados periféricos, no es difícil explotar la supuesta amenaza procedente del Sur y el nuevo enemigo del fundamentalismo islámico para legitimizar la razón de ser de alianzas militares tan gastadas como la OTAN.³⁰

Para respaldar esta afirmación de la existencia de una "amenaza procedente del Sur", algunos representantes de estados miembros de la OTAN establecen un vínculo entre la seguridad de Europa Occidental y la "zona inestable que va desde Marruecos hasta el Océano Índico", provocado por un potencial desbordamiento de estas inestabilidades y crisis en suelo europeo.³¹ En términos generales, son dos las hipótesis que suelen citarse en este contexto: la interrupción del flujo de recursos vitales y una migración repentina y masiva procedente del Sur.

En el concepto de Wallerstein de la división global del trabajo, la periferia tiene un papel perfectamente definido: la exportación de materias primas a los países industrializados. En la comunidad estratégica, se entiende como un hecho que el acceso a recursos estratégicos y a los mercados mundiales es indispensable para la perseverancia de las sociedades capitalistas industrializadas. Por tanto, en un análisis de política exterior, esta estructura se trata como un algo natu-

²⁹ Véase Thomas Quiggin, "The Role of Western European Security Organizations in the Conflict in the Former Yugoslavia", en Lotter/Peters, pp. 223-253, cita en p. 243.

³⁰ En febrero de 1995, el secretario general Claes causó irritación al afirmar que el fundamentalismo islámico había sustituido al comunismo como principal amenaza para los estados occidentales. Véase "OTAN Chief Under Fire for Islam Remark", *International Herald Tribune*, 15 de febrero de 1995.

³¹ Véase, por ejemplo, el discurso del secretario de Estado alemán, ministro de Defensa Jörg Schönbohm, "Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor europäischen und globalen Herausforderungen", Conferencia de la Sociedad Alemana para la Política Exterior sobre la nueva política exterior alemana, Strausberg, 26 de abril de 1995, p. 8.

Estas evocaciones públicas de una amenaza inminente procedente del Sur son otra manifestación más de la tendencia en los estados occidentales a militarizar sus relaciones con los estados del Sur.

ral, a lo que no hace falta estar refiriéndose todo el tiempo. El mantenimiento del acceso a estos recursos estratégicos es una de las más serias preocupaciones en política exterior para cualquier Estado industrializado. En este contexto, parece aconsejable que los países industrializados dispongan de una fuerza militar eficaz para garantizar este acceso en caso de que regiones de vital importancia para ellos caigan en el caos, la violencia y el aislamiento respecto de los estados occidentales.³²

Los políticos occidentales también han logrado vincular la inestabilidad de las regiones del Sur con la seguridad de Europa invocando sombrías y amenazadoras imágenes de multitudes de inmigrantes que llegan a Europa.³³ Se espera la llegada de masas de refugiados de dimensiones inimaginables, provocadas por el empeoramiento de los niveles de vida, la inestabilidad política en sus países o la toma del poder de los fundamentalistas islámicos. En este contexto, se está explotando especialmente el peligro de una Argelia islámica con el argumento de que un Estado islámico de esa dimensión geográfica desempeñará necesariamente el papel de dominó, provocando en última instancia la caída de todos los Estados del norte de África y Turquía. La consecuencia será la migración de masas de refugiados islámicos a Europa, resistentes a la integración en las sociedades europeas, lo que minaría más aún los sistemas de valores occidentales, ya de por sí debilitados.³⁴ En estas hipótesis, no se excluirían los medios militares en un intento de impedir que estas masas de refugiados crucen las fronteras europeas.³⁵

Estas evocaciones públicas de una amenaza inminente procedente del Sur son otra manifestación más de la tendencia en los estados occidentales a militarizar sus relaciones con los estados del Sur. En este contexto, hay que llamar la atención sobre la reciente inauguración de EUROMARFOR y EUROFOR, creadas por los cuatro países meridionales de la UEO: España, Francia, Italia y Portugal,

³² Según Joshua S. Goldstein, Xiaoming Huang y Bureu Akan, el Sur del mundo, con el 76% de la población mundial, consume sólo el 26% de la energía global total. En síntesis: el Norte utiliza nueve veces la energía que utiliza el Sur, con el resultado de que todas las regiones del Sur exportan energía, mientras que las regiones del Occidente industrializado la importan. Véase a estos autores en "Testing Theories of North-South Relations: The case of World Energy", *APSA-Paper*, San Francisco, agosto de 1996.

³³ Para el retrato de la migración en los países desarrollados como amenaza para la seguridad, véase el esclarecedor artículo de Nazare Albuquerque Abell, "The Impact of International Migration on Security and Stability", *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, nº 1, 1996, pp. 83-109.

³⁴ Para un ejemplo de este enfoque, véase Gregor M. Manousakis, "Algerien, der erste Dominostein?", *Europäische Sicherheit* 44(7) (1994), pp. 335-337. De los estados europeos, Francia es el más preocupado por estos problemas: ya residen en el país alrededor de tres millones de musulmanes, y en el caso de un triunfo de los fundamentalistas islámicos en Argelia, se esperan otros 300.000 refugiados. Véase James Walsh, "The Second Battle of Algiers", *Time* nº145, febrero de 1995, pp. 21-23.

³⁵ Una primera muestra de este tipo de hipótesis fue lo experimentado con el despliegue de 500 soldados italianos a lo largo de la costa adriática para impedir la entrada de inmigrantes ilegales desde Albania. *International Herald Tribune*, 11 de mayo de 1995.

como nuevas fuerzas navales y terrestres para garantizar la seguridad del flanco meridional de Europa.³⁶ Teniendo en cuenta estas hipótesis más pesimistas de las autoridades occidentales –y la evidente determinación de los políticos de no excluir los medios militares para abordar estos problemas–, las maniobras militares de la OTAN como el ambicioso ejercicio de mayo de 1995, en el que participaron fuerzas de siete naciones a fin de “subrayar las capacidades multinacionales de la Región Sur de la OTAN” adquieren una importancia totalmente nueva. El desmentido de la OTAN en el sentido de que este ejercicio “se realiza en una hipótesis de entrenamiento genérico, sin ninguna vinculación con ninguna situación real del mundo” suena tibio en el contexto de estas exageradas amenazas.³⁷

La periferia del globo, el Sur, definido aquí como el mundo no incluido en la OCDE a los fines de nuestra exposición, parece especialmente proclive a una pobreza increíble y, por tanto, a conflictos violentos.³⁸ Occidente, el mundo de la OCDE, no debería solamente sentirse obligado a ayudar a estos países para aliviar el hambre y la pobreza, sino que también debería luchar para mitigar de una forma responsable estos conflictos violentos.

Con estas inquietantes perspectivas para las regiones del Sur, los estados occidentales no tienen ninguna dificultad para retratar el Sur como una amenaza potencial para su seguridad y estabilidad. Tanto los esfuerzos de los estados occidentales para crear la imagen del nuevo enemigo de Occidente, que esta vez no viene del Este, sino del Sur, como la preocupación pública occidental por pacificar las diversas crisis en la periferia mediante la intervención humanitaria y operaciones para el mantenimiento de la paz legitiman a los estados occidentales para reestructurar sus alianzas militares regionales en fuerzas de proyección de fuerza global. Para quienes se muestran favorables a las intervenciones humanitarias, pero se oponen a la política de fuerza de Occidente en el Sur, el despliegue de la IFOR en Bosnia ilustra este dilema con gran claridad: ¿dónde debe trazarse la línea que separa a las fuerzas militares destinadas a misiones de la ONU para imponer la paz y las diseñadas para facilitar la libertad de acción de Occidente en la periferia?

Instrumento último para la disciplina del Sur

Para la explicación de por qué los estados occidentales vienen persiguiendo un aumento de las fuerzas de proyección de fuerza, se rescatan las teorías del sistema mundial y el materialismo histórico transnacional. Aunque ninguna de las dos aborda las cuestiones militares, pueden ofrecer la deducción de algunas hipótesis que servirán como explicaciones provisionales. Las teorías del sistema mundial

³⁶ Véase *NATO Review*, n° 4, Bruselas, julio de 1996, p. 4.

³⁷ “Siete naciones participan en un ejercicio anfíbio combinado conjunto de la Región Sur de la OTAN” (comunicado de prensa de AFSOUTH), NATODATA, 28 de abril de 1995. Los participantes eran España, EE.UU., Grecia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Turquía. En el ejercicio se utilizaron fuerzas marítimas, aéreas y terrestres.

³⁸ La división del mundo en “mundo OCDE” y “mundo no OCDE” es una distinción adoptada de Ernst-Otto Czempiel.

Según el enfoque del materialismo histórico transnacional, el núcleo utilizaría las fuerzas militares para imponer disciplina a las fuerzas sociales de la periferia que se desvíen del orden mundial emergente.

son especialmente útiles en este contexto porque proporcionan un argumento geopolítico global para la militarización de la gestión de los conflictos en Europa.

Ambos enfoques teóricos ofrecen interpretaciones muy distintas de la militarización de la gestión de los conflictos en Europa. No obstante, ambas interpretaciones pueden conciliarse en el siguiente denominador común: las fuerzas militares actúan como un instrumento del núcleo para impedir que la periferia emprenda acciones que violarían bien la estructura económica, bien la estructura jerárquica del sistema mundial. Las fuerzas militares desempeñan en este contexto su papel tradicional: el de amenaza y, al mismo tiempo, el de instrumento real para mantener la periferia bajo control.

Según el enfoque del materialismo histórico transnacional, el núcleo utilizaría las fuerzas militares para imponer disciplina a las fuerzas sociales de la periferia que se desvíen del orden mundial emergente. Stephen Gill desarrolla este supuesto y afirma que con el final de la Guerra Fría, las democracias occidentales liberales pueden dedicar toda su energía y sus recursos al proyecto político a largo plazo de hacer que “el capitalismo democrático liberal sea el único modelo para el desarrollo futuro”.³⁹ Para ello son necesarias las fuerzas militares, a fin de contener las “repercusiones políticas ‘adversas’” en los países del Tercer Mundo que surjan en el proceso gradual de conversión de todo el mundo en un mercado capitalista universal.⁴⁰ Los conflictos nacen debido a la tensión entre globalización y nacionalización, cuando las potencias territoriales que tratan de separarse de este proceso de globalización niegan “la noción del Estado como servidor de las exigencias de la economía mundial, la agencia que asegura que las presiones del mercado global actúan sin limitaciones”.⁴¹

Las nuevas capacidades de intervención bajo el mando de EE.UU. y la OTAN, como la ARRC, son, por tanto, necesarias para imponer disciplina “no sólo en los mercados, sino también, en términos más generales, en las poblaciones”.⁴²

Desde el punto de vista del sistema mundial, el papel de las fuerzas militares de los estados del núcleo es intimidar a los estados del Tercer Mundo y, así, impedirles que pidan concesiones de los estados y empresas del núcleo respecto a la estructura de intercambio desigual. Al igual que en el enfoque gramsciano, el factor militar no desempeña un papel dominante; de hecho, Wallerstein alega que la decisión ocasional de los estados del núcleo de recurrir a fuerzas militares –como en el caso de la Guerra del Golfo– es una desviación no deseada de la senda política de Occidente, que normalmente discurre con suavidad. Sin embargo, el sistema no siempre funciona con la suavidad, la racionalidad y la lógica espera-

³⁹ Stephen Gill, “The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union”, en Ralph Miliband y Leo Panitch, eds., *The Socialist Register 1992: New World Order?*, Londres, Merlin Press, 1992, pp. 157-196, cita en p. 159.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 188.

⁴¹ Robert W. Cox, “Production and Security”, en David Dewitt, David Haglund y John Kirton, eds., *Building a New Global Order*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 141-158, cita de la p. 144.

⁴² Gill, “The Emerging...”, p. 188.

bles, y la historia está llena de ejemplos que demuestran que los estados o los grupos de oposición dentro de ellos han intentado desmarcarse del sistema capitalista mundial y seguir ideas alternativas sobre cómo crear un Estado y su economía. Por tanto, explica Wallerstein, hay ocasiones en que los estados del núcleo estiman necesario indicar a los Estados de la periferia que se penalizará toda desviación radical de la jerarquía de la economía mundial.⁴³

Teniendo en cuenta todo esto, la multilateralidad en el contexto de la seguridad europea parece servir de instrumento para implantar una política de los estados de la Europa Occidental que como política unilateral nacional no podría seguir manteniéndose frente a una opinión pública europea alerta e informada. Es importante, pues, desmitificar la agenda neoliberal que quiere hacernos creer que toda oferta de cooperación trae necesariamente como consecuencia la desmilitarización y la paz.

⁴³ Immanuel Wallerstein, conferencia pronunciada en el Departamento de Sociología de la York University, North York, Ontario, 6 de octubre de 1994.