

### Regímenes hostiles (“rogue states”)

La categoría política<sup>1</sup> de regímenes hostiles (“rogue states”) se desarrolló en los años 70<sup>2</sup>, para diferenciar un conjunto de regímenes enfrentados a los Estados Unidos que no pertenecían al sistema soviético, pero que utilizaban en su provecho la competencia entre las superpotencias. El concepto fue variando de denominación con los diferentes gobiernos estadounidenses: la Administración Reagan, por ejemplo, calificó al régimen del Coronel Qaddafi como “fuera de la ley” (“outlaw”<sup>3</sup>); la expresión fue reemplazada por la de “Estados que preocupan” (“states of concern”) por la Administración Clinton<sup>4</sup>; la Administración Bush (h) se ha inclinado por la de “rogue states”. La traducción de esta expresión no es uniforme en la literatura jurídica y de relaciones internacionales en castellano, que los menciona generalmente como Estados “bandidos”, “hampones”, “villanos” o “irresponsables”<sup>5</sup>.

La nota común es la percepción del régimen como una amenaza a los intereses o la seguridad de otros Estados que no puede ser contenida o disuadida de abstenerse de realizar determinadas acciones hostiles; esta circunstancia es lo que lleva a menudo a considerar estos gobiernos como “irracionales”, porque no pueden realizar una evaluación de los elevados costos de sus acciones frente a los beneficios hipotéticos que se le ofrecerían de no mediar la hostilidad que le es propia.

La noción también alude a un modelo de Estado en el que un grupo social o una asociación de individuos audaces -que no creen en el sistema democrático y pueden o no ser fanáticos (de una religión, de una etnia, de una cultura o posición política)- se adueña

---

<sup>1</sup> Aunque el concepto fue utilizado en su opinión disidente sobre la amenaza o el uso de armas nucleares por el Juez Schwebel: “Hay otra lección en este ejemplo, es decir, que mientras aquellos que son a veces considerados como “Estados bandidos” (rogue states) amenacen el mundo (sean o no partes del Tratado de No Proliferación Nuclear), sería imprudente fijar una política sobre la base de que la amenaza o el uso de armas nucleares es ilícita “en cualquier circunstancia”. De hecho, no sólo puede tratarse de Estados bandidos, sino también de criminales o fanáticos cuyas amenazas o actos de terrorismo puedan requerir una disuasión o respuesta nuclear”. ICJ, “Nuclear Weapons, Op. Dis. Schwebel”, párrafo sin número.

<sup>2</sup> Para una interpretación que remonta el concepto al Segundo Reich: Brun, Pablo: “Rogue States: Acerca de un concepto interesante y su aplicación a América Latina”, Documentos CADAL, Año IV, Núm. 76, 18 de julio de 2007.

<sup>3</sup> Para una historia de la cuestión: Simpson, Gerry: “Great Powers and Outlaw States”, Cambridge University Press, 2004; Fenwick, C.G.: “International law and lawless nations”, AJIL, Vol. 33, Num. 4, 1939.

<sup>4</sup> Para Robert Jervis, la Administración Clinton abandonó correctamente la expresión “rogue states” con su implicancia de que estos Estados están más allá de las estrategias normales de disuasión y diplomacia. Jervis, Robert: “Weapons without purpose. Nuclear Strategy in the Post Cold War Era”, Foreign Affairs, 2001, pág. 4.

<sup>5</sup> Brun, Pablo: “Rogue States: Acerca de un concepto interesante y su aplicación a América Latina”, Documentos CADAL, Año IV, Núm. 76, 18 de julio de 2007 lo traduce por «rebeldes», porque su característica central “no es necesariamente su violación del derecho internacional, sino su rebeldía contra el sistema tal como es percibido por la mayoría de los Estados democráticos”. El Grupo de Alto nivel sobre las amenazas, desafío y el cambio los define como “irresponsables”, A/59/65: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, 2 de diciembre de 2004. Nosotros preferimos la expresión “regímenes hostiles” porque pone el centro de gravedad en el problema de la amenaza que representan: si los regímenes bandidos, villanos, hampones o rebeldes no constituyeran una amenaza al orden internacional o a ciertos países, entrarían en la categoría de “parias” y la única fuente de preocupación internacional podría derivar de la comisión de crímenes contra la Humanidad al interior de su territorio.

del aparato del Estado para manejarlo a su antojo y en su provecho<sup>6</sup>. La noción es diferente de aquellos Estados que viven un ostracismo internacional en razón de su falta de aceptación de las reglas de juego pero que no son considerados esencialmente peligrosos para la comunidad internacional, conocidos habitualmente por la expresión de Estados “parias”<sup>7</sup>.

La Administración Bush (h) considera “regímenes hostiles” a aquellos:

- a) “que tratan brutalmente a sus pueblos y malgastan sus recursos nacionales en beneficio personal de sus mandatarios”;
- b) “no muestran respeto al derecho internacional, amenazan a sus vecinos y violan sin reparos los tratados internacionales de que forman parte”;
- c) “están decididos a obtener armas de destrucción en masa, junto con otras tecnologías militares avanzadas, para usarlas como amenaza u ofensivamente para lograr los propósitos agresivos de sus regímenes”;
- d) “auspician el terrorismo en el mundo y rechazan los valores humanos básicos y detestan a Estados Unidos y todo lo que él representa”<sup>8</sup>.

El denominador común de estos Estados resultaría, por lo tanto, de ser percibidos como una amenaza capaz de afectar los intereses de los Estados Unidos y su política exterior, económica y de seguridad<sup>9</sup>.

#### *El “Eje del Mal”*

Desde hace varios años, el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha venido publicando una lista de países que apoyan el terrorismo, que prepara habitualmente el terreno para una futura aplicación de sanciones<sup>10</sup>. En el año 1999, la

---

<sup>6</sup> Lake, Anthony: “Confronting Backlash States”, *Foreign Affairs*, March-April 1994. Brun, Pablo: “Rogue States: Acerca de un concepto interesante y su aplicación a América Latina”, *Documentos CADAL*, Año IV, Núm. 76, 18 de julio de 2007, considera que sus características definitorias son: “El sistema de gobierno es dictatorial y se caracterizan por tender más hacia el totalitarismo que hacia el autoritarismo; su retórica y política exterior son fervientemente antiestadounidenses; a diferencia de otras dictaduras, están obsesionados con la política internacional; son constantes practicantes del melodrama y usuarios expertos de la propaganda”.

<sup>7</sup> Los Estados “parias” han sido definidos como un universo heterogéneo de países que reniegan de las normas y las prácticas liberales sin compartir necesariamente los valores y modos de acción de otros excluidos. Véase un desarrollo de estas ideas en: Colonomos, Ariel: “Les contradictions du modèle de la guerre juste au miroir de l’après guerre froide”, en: Andréani & Hassner, Gilles & Pierre: “Justifier la guerre? De l’humanitaire au contre-terrorisme”, *Sciences Po, Les Presses*, 2005. Como se ha visto *ut supra*, la Argentina fue considerada un paria internacional luego de la derrota de Malvinas.

<sup>8</sup> Bush, George W.: “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de America”, La Casa Blanca, Washington, Septiembre de 2002.

<sup>9</sup> Fingar, Thomas: “Security Threats to the United States”, U.S. State Department, February 16, 2005. Según Brun: “Un breve análisis histórico demuestra que el surgimiento de los rogue states ha provocado guerras, genocidios, conquistas, anexiones y todo tipo de calamidades. Es necesario hacerlo para comprender que un rogue state no es ni una conjetura teórica ni una característica más del sistema internacional, sino una amenaza constante y latente, asimilable a una bomba de tiempo.” Brun, Pablo: “Rogue States: Acerca de un concepto interesante y su aplicación a América Latina”, *Documentos CADAL*, Año IV, Núm. 76, 18 de julio de 2007. Empero, no todo régimen autoritario es hostil internacionalmente por el hecho de ser autoritario en su política interna: Jervis, Robert: “Why the Bush Doctrine cannot be sustained”, *PSQ*, Vol. 120, Num. 3, 2005.

<sup>10</sup> “Cualquier nación que el Departamento de Estado de los Estados Unidos considere patrocinante del terrorismo enfrenta una serie de restricciones económicas y comerciales por parte de los Estados Unidos. Esto incluye un embargo en

Administración Clinton enumeró los mismos siete países que se encontraban en la lista ya desde 1993: Irán, Irak, Siria<sup>11</sup>, Libia, Cuba, Corea del Norte y Sudán<sup>12</sup>.

La inclusión de países en la lista no está exenta de las peculiaridades y limitaciones de toda evaluación política y de inteligencia. En el año 2000, los Estados Unidos afirmaban que una de las mayores amenazas para su seguridad provenía de Afganistán; si bien el régimen talibán no era considerado como directamente hostil, daba refugio a Osama Bin Laden y a otros grupos terroristas que amenazaban a los Estados Unidos y a la comunidad internacional<sup>13</sup>. Aunque el Informe de ese año se centraba en la situación en Afganistán y en Paquistán, estos países no fueron agregados en la lista<sup>14</sup>. Producidos los atentados del 11 de septiembre, la Administración Bush (h) identificó tres amenazas para la seguridad de Estados Unidos<sup>15</sup>: las organizaciones terroristas de alcance global, los Estados débiles o fallidos que asisten o dan abrigo a tales organizaciones terroristas, y los regímenes hostiles; Al Qaeda y el régimen talibán representaban las dos primeras categorías<sup>16</sup>; Irak, Corea del Norte, Irán y Libia la de regímenes hostiles.

El 29 de enero de 2002, el Presidente Bush (h) pronunció un discurso en el que afirmó que tres países –Irán, Irak y Corea del Norte– constituían un “Eje del Mal”<sup>17</sup> y que

---

*importaciones y exportaciones de armas, así como en bienes de uso dual tales como el equipamiento utilizable para producir armas químicas. El Estado designado deja de ser elegible para recibir asistencia económica, y los ciudadanos de los Estados Unidos no pueden realizar negocios en ese país sin el consentimiento expreso del Departamento del Tesoro. Aún más, los Estados Unidos suspenden la inmunidad diplomática de manera tal que las familias de las víctimas de los terroristas pueden iniciar causas ante los tribunales estadounidenses”. Kaplan, Eben: « How Libya Got Off the list », CFR, October 16, 2007.*

<sup>11</sup> “(...) su hipotético acopio de armas químicas y biológicas. En verdad, hace tiempo que el Departamento de Estado norteamericano incluyó a Siria en la lista de naciones que apoyan al terrorismo.” Abdulhamid, Ammar: “Después de Irak, Siria », La Nación, 14 de abril de 2003.

<sup>12</sup> “Después de una investigación amplia y de análisis de inteligencia, el Departamento de Estado designa ciertos Estados como patrocinantes del terrorismo, para así imponer una serie de sanciones contra ellos por proveer asistencia al terrorismo internacional. A través de estas sanciones, los Estados Unidos buscan aislar ciertos Estados de la comunidad internacional, que condena y rechaza el uso del terror como una herramienta política legítima. Este año el Departamento ha vuelto a designar los mismos siete Estados que han estado en la lista desde 1993: Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Sudán y Siria”. US Department of State, “Patterns of Global Terrorism 1999”, April 2000.

<sup>13</sup> “In South Asia the major terrorist threat comes from Afghanistan, which continues to be the primary safehaven for terrorists. While not directly hostile to the United States, the Taliban, which controls the majority of Afghan territory, continues to harbor Usama Bin Ladin and a host of other terrorists loosely linked to Bin Ladin, who directly threaten the United States and others in the international community. ». US Department of State, “Patterns of Global Terrorism 1999”, April 2000.

<sup>14</sup> “(...) though the report focuses particularly on the upsurge in terrorist activity in Afghanistan and Pakistan -- and uses the mention as a means to pressure those countries -- it stops short of adding them to the official list of countries supporting terrorism.” Karon, Tony: “The politics behind the U.S's terror-nation list”, Time.com, May 1, 2000.

<sup>15</sup> U.S. National Security Strategy, 2002.

<sup>16</sup> Record Jeffrey: “Nuclear Deterrence, Preventive War, and Counterproliferation”, Policy Analysis, July 8, 2004, pág. 9.

<sup>17</sup> “Estados como éstos y sus aliados terroristas constituyen un eje de maldad que se arma para amenazar la paz del mundo.” Bush, George W.: “Discurso Del Presidente Sobre El Estado De La Nación”, Capitolio de los Estados Unidos, Washington, D.C, 29 de enero de 2002. Para Fukuyama, « el discurso del “eje del Mal” marcó un hito en la política exterior estadounidense, que pasó de ser una política de disuasión a ser una política de prevención activa del terrorismo. Fukuyama, Francis: “Un desafío mayor que el comunismo”, La Nación, 7 de septiembre de 2002.

<sup>17</sup> “Al procurar conseguir armas de destrucción masiva, estos regímenes posan un peligro grave y creciente. Podrían proporcionar estas armas a los terroristas, darles los medios equivalentes a su odio. Podrían atacar a nuestros aliados o tratar de extorsionar a los Estados Unidos. En cualquiera de estos casos, el precio de la indiferencia podría ser

uno de los objetivos de la política de su país consistía en prevenir que los terroristas y los regímenes lograran adquirir armas de destrucción en masa, amenazando gravemente a su país y al mundo<sup>18</sup>. Sobre Corea del Norte<sup>19</sup>, expresó que se trataba de un régimen<sup>20</sup> que mientras se estaba armando con misiles y procuraba desarrollar armas nucleares<sup>21</sup>, mantenía en la miseria a su pueblo. Con respecto a Irán, manifestó que también buscaba dotarse de ese tipo de armas y que, además, apoyaba acciones terroristas en el exterior<sup>22</sup>. Ya en el año 2000, Condoleezza Rice había afirmado que el objetivo de Irán no era solamente impedir el desarrollo de un sistema internacional basado en mercados y democracia, sino reemplazarlo por otro alternativo: el fundamentalismo islámico; que sus acciones habían causado problemas a la seguridad de los Estados Unidos intentando desestabilizar a los Estados Árabes moderados como Arabia Saudita; que apoyaba al terrorismo contra Estados Unidos y los intereses occidentales e intentaba desarrollar y transferir tecnologías militares sensibles que amenazaban directamente a un aliado clave en la región: Israel<sup>23</sup>.

El Departamento de Estado está obligado a presentar anualmente al Congreso un Informe que contiene la lista de países que se considera apoyan el terrorismo<sup>24</sup>. La

---

*catastrófico.*". Bush, George W.: "Discurso Del Presidente Sobre El Estado De La Nación", Capitolio de los Estados Unidos, Washington, D.C, 29 de enero de 2002.

<sup>18</sup> Bush, George W.: "Op.cit."

<sup>19</sup> Para los antecedentes del programa nuclear norcoreano: Braun & Chyba, Chaim & Christopher F.: "Proliferation Rings. New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime", IS, Vol. 29, Num. 2, Fall 2004, págs. 9 a 11.

<sup>20</sup> El régimen de Pyongyang ha sido considerado por algunos analistas como uno de los más aberrantes y peligrosos que pudieran existir. Véase por ejemplo De Montbrial, Thierry: "La guerre et la diversité du monde", *Le Monde*, 29 décembre 2003.

<sup>21</sup> Esto sería confirmado posteriormente por el anuncio realizado por Corea del Norte de que poseía armas nucleares. Véase: Brooke & Sanger, James & David: "North Koreans say they hold nuclear arms", *NYT*, 2 de noviembre de 2005.

<sup>22</sup> Irán fue considerado como el Estado más activo en la promoción del terrorismo y como un potencial foco de problemas internacionales. "Cheney: Iran A Top Trouble Spot", *CBS News*, January 21, 2005; "L'Iran "en tête de liste", selon Dick Cheney", *Le Monde*, 22 janvier 2005.

<sup>23</sup>Rice, Condoleezza: "Campaign 2000: Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, January/February 2000.

<sup>24</sup> Esta era la opinión del Departamento de Estado en 2005:

*Irán* continúa siendo el más activo de los Estados que prestan apoyo a los terroristas; provee fondos, entrenamiento y armas a Hezbollah, Hamas e incita la actividad terrorista contra Israel; presta apoyo político e ideológico a grupos terroristas e insurgentes en Irak, con la consiguiente desestabilización de ese país; no ha juzgado a los miembros de Al Qaeda que están detenidos en el país desde 2003; desarrolla un programa nuclear militar y capacidad para producir armas o agentes biológicos y químicos: Irán, por lo tanto, representa una preocupación particular: por un lado apoya a terroristas y por el otro está desarrollando programas de armas de destrucción masiva.

*Siria*, si bien ha condenado al terrorismo internacional, ha hecho una distinción entre terrorismo y lo que el gobierno considera "legítima resistencia armada"; continúa proporcionando apoyo material y político a Hezbollah y a grupos terroristas palestinos; permite que Irán use Damasco como lugar de abastecimiento para las acciones de Hezbollah en el Líbano. Si bien el gobierno sirio no ha estado implicado en actos de terrorismo desde 1986, la investigación sobre el asesinato del ex Primer Ministro libanés, Rafik Hariri, ha levantado sospechas sobre una posible participación de las autoridades sirias.

*Corea del Norte* no ha patrocinado actos terroristas desde el atentado a las aerolíneas coreanas de 1987.

*Cuba* continúa sin cooperar en la lucha contra el terrorismo internacional: no ha tomado acción alguna contra Al Qaeda o contra otros grupos terroristas; tiene relaciones amistosas con Corea del Norte y con Irán, y ha otorgado refugio a miembros de ETA y de las FARC.

Administración Obama ha conservado sólo cuatro países en la lista: Cuba, Irán, Sudán y Siria<sup>25</sup>, y considera que, como “los terroristas que planearon y apoyaron los ataques del 11/9 están en Pakistán y Afganistán”, el esfuerzo debe dirigirse a resolver esta situación en ambos países, para lo que se propone desarrollar una estrategia “más fuerte, inteligente y comprensiva” para enfrentar esta amenaza<sup>26</sup>. Asimismo, el Departamento de Estado publica un Informe Anual en el que realiza un inventario de los refugios terroristas<sup>27</sup>, a los que define como: “*areas de un Estado sin gobierno, subgobernadas o mal gobernadas y areas no físicas donde los terroristas que constituyen una amenaza a los intereses de seguridad nacional estadounidense tienen la capacidad para organizar, planear, reunir fondos, comunicar, reclutar, entrenar y operar con relativa seguridad en razón de una inadecuada capacidad de gobierno, voluntad política o ambas*”<sup>28</sup>.

Estas listas son, en definitiva, una definición pública de amenazas potenciales efectuadas por un país, que considera que estos regímenes también constituyen una fuente de desestabilización internacional difícil de controlar. Por ello, la diplomacia estadounidense ha tratado de coordinar esfuerzos con las otras grandes potencias para tratar de contenerlos, disuadirlos y lograr los cambios políticos buscados. La experiencia ha resultado, aparentemente, exitosa en el caso de Libia<sup>29</sup>; continúa en negociación con Corea del Norte<sup>30</sup>; a la espera de un cambio interno en Cuba; en el medio de fuertes

---

*Libia* está cooperando con los Estados Unidos y la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo y en especial, en evitar que su territorio sea utilizado como refugio para terroristas.

*Sudán* está cooperando con la comunidad internacional: no hay evidencia de que en los últimos cinco años miembros de Al Qaeda hayan residido en territorio sudanés con el consentimiento del gobierno.

Country Reports on Terrorism 2005, “op.cit.”. Condoleezza Rice luego agregó tres nuevos integrantes del “eje del mal”: Zimbawe, Myanmar y Bielorrusia, que considera que comparten ciertos rasgos: el poco respeto a las instituciones democráticas y el autoritarismo de sus líderes; la persecución de los opositores políticos y las restricciones a la libertad de prensa: Tereso, Dolores: “Los nuevos integrantes de la “lista negra” de Bush”, *La Nación*, 24 de enero de 2005.

<sup>25</sup> US Department of State, “Overview of State Sponsored Terrorism”, disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>.

<sup>26</sup> “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, The White House, March 27, 2009.

<sup>27</sup> El último informe disponible es el de 2008, que enumera los siguientes: Somalía; el Trans-Sahara; el litoral Sulu/Sulawesi; el sur de Filipinas; Iraq; el norte de Iraq; el Líbano; Yemen; la frontera entre Pakistán y Afganistán; Afganistán; Pakistán; la región fronteriza de Colombia; Venezuela y la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay): US Department of State: “Country Reports on Terrorism 2008”, April 30, 2009.

<sup>28</sup> US Department of State: “Country Reports on Terrorism 2008”, April 30, 2009, Capítulo V. La identificación de la amenaza se completa con los listados de organizaciones terroristas y los individuos que las componen.

<sup>29</sup> Hochman, Dafna: “Rehabilitating a Rogue: Libya’s WMD Reversal and Lessons for US Policy”, *Parameters*, Spring 2006; Jentelson & Whytock, Bruce & Christopher: “Who “Won” Libya?”, *IS*, Vol. 30, Num. 3, Winter 2005; Welch, David: “Issues Related to United States Relations With Libya”, U. S. State Department, May 15, 2006; Takeyh, Ray: “The Rogue Who Came in From the Cold”, *Foreign Affairs*, May/June 2001.

<sup>30</sup> Onishi, Norimitsu: “North Korea Is Reaching Out, and World Is Reaching Back”, *NYT*, August 20, 2004; DeTrani, Joseph E.: “Six-Party Talks and China’s Role as an Intermediary in the Process”, U. S. State Department, March 10, 2005; Revere, Evans J.R.: “A Regional Discussion of the Six-Party Process: Challenges and Opportunities in North Korea”, U. S. State Department, March 11, 2005; Laney & Shaplen, James T. & Jason T.: “How to Deal With North Korea”, *Foreign Affairs*, March/April 2003; Cárdenas, Emilio: “Corea del Norte. Una grave preocupación para la seguridad”, *Archivos del Presente*, Núm. 31, 2003. La Administración Obama retiró a este país de la lista de patrocinadores del terrorismo: “Letter from the President Regarding North Korea”, The White House, February 03, 2010.

---

presiones hacia Irán<sup>31</sup>; utilizando el Consejo de Seguridad y otros gobiernos aliados en el caso de Siria e interviniendo militarmente de manera directa en Afganistán y más o menos indirecta en Pakistán y Sudán: como se ve, se trata de una panoplia de instrumentos políticos y militares que se utilizan de acuerdo a las circunstancias del caso, como se verá en el capítulo siguiente.

### Estados fallidos (“weak and failing States”)

El sistema moderno de Estados nación se asentaba en el concepto de soberanía derivada de la capacidad de enfrentar exitosamente las amenazas internas y externas, una jurisdicción que el paradigma wesphaliano reservaba al régimen político interno. Sin embargo, los Estados atraviesan procesos de degradación institucional de tal profundidad que su sociedad está a las puertas de su desintegración y ningún grupo logra imponerse definitivamente para restaurar el orden interno, por injusto que sea<sup>32</sup>. Estos “Estados fallidos” pueden haber perdido el control de una parte de su territorio o ya no ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre toda su población, porque diversos grupos armados disputan la hegemonía de la coacción social<sup>33</sup> y la representatividad al Estado formal. La autoridad legal para tomar decisiones colectivas, la incapacidad estatal para proveer los servicios básicos a la sociedad<sup>34</sup> y para interactuar con otros Estados como

---

<sup>31</sup> Sobre el desarrollo nuclear iraní véase: Stolz, Joëlle: “L’AIEA a découvert en Iran des tunnels suspects”, *Le Monde*, 25 février 2005; Grotto, Andrew J.: “Iran, the IAEA and the UN”, *ASIL Insights*, November 2004; Kirgis, Frederic L.: “Iran’s Resumption of Its Nuclear Program”, *ASIL Insights*, August 22, 2005; “Iran’s Resumption of its Nuclear Program: Addendum”, *ASIL Insights*, September 29, 2005; “Cheney: Iran A Top Trouble Spot”, *CBS News*, January 21, 2005; Hersh, Seymour: “U.S. mulls nuclear option for Iran”, *CNN.com*, April 9, 2006; Sénat: “Situation en Iran - Audition de M. Olivier Roy, chercheur au CNRS”, *Commission des Affaires Étrangères*, 26 janvier 2005; Cordesman & Al -Rodhan, Anthony & Khalid: “Iranian Nuclear Weapons? Options for Sanctions and Military Strikes”, *CSIS*, August 30, 2006; Pipes & Clawson, Daniel & Patrick: “Ambitious Iran, Troubled Neighbors”, *Foreign Affairs*, *The Year Ahead*; “Selon le président iranien «Israël doit être rayé de la carte» », *Le Figaro*, 26 octobre 2005 ; “Selon Israël, l’Iran n’a pas sa place à l’ONU”, *Le Figaro*, 27 octobre 2005; Girard, Renaud: «La stratégie nucléaire bien réfléchie de la république islamique d’Iran», *Le Figaro*, 14 janvier 2006; «L’Iran “en tête de liste”, selon Dick Cheney », *Le Monde*, 22 janvier 2005; Bosco, David: «Who will challenge Iran?», *Los Angeles Times*, March 22, 2006; Arredondo, Ricardo: «La cuestión nuclear iraní : derecho soberano o desafío al sistema de no proliferación?», *Papeles*, Num. 96, 2006; «El plan nuclear iraní a la luz del Derecho Internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Febrero de 2006; Layne, Christopher: “Iran: The Logic of Deterrence”, *The American Conservative*, April 10, 2006; Fathi, Nazila: “Iran Dismisses Economic Offer From the U.S.”, *NYT*, March 13, 2005; “Iran Parliament Votes to Close Atomic Sites to U.N. Monitors”, *NYT*, November 21, 2005; “Iran Maintains Defiant Stance as Atomic Agency Takes Case”, *NYT*, March 6, 2006; Sanger, David: “Rice Says Iran Must Not Be Allowed to Develop Nuclear Arms”, *NYT*, August 9, 2004; Sciolino & Broad, Elaine & William: “Atomic Agency Sees Possible Link of Military to Iran Nuclear Work”, *NYT*, February 1, 2006; Smith, Craig S.: “Europeans Offer Plan to Ease Dispute on Iran Nuclear Issue”, *NYT*, October 23, 2004; Joseph, Robert: “Iran’s Nuclear Program”, *U. S. State Department*, March 8, 2006.

<sup>32</sup> Una preocupación central, como hemos visto, de Maquiavelo y Hobbes.

<sup>33</sup> El éxito de Hezbollah ha sido atribuido a la decisión de ocupar el vacío dejado por el Estado libanés, que se ha resumido así: «*Hezbollah no es un Estado dentro de un Estado, sino un Estado dentro de un no-Estado*». Kifner, John: “Hezbollah benefits, despite ruin in Lebanon”, *IHT*, August 17, 2006.

<sup>34</sup> Al finalizar el conflicto entre Israel y el Líbano en 2006, Hezbollah repartió entre las personas cuyas viviendas habían sido destruidas (en su mayor parte, sus adherentes políticos) fajos de 12.000 dólares estadounidenses para su reconstrucción, una suma inalcanzable para el Estado libanés. Worth, Robert F.: “Hezbollah hands out \$12,000 stacks”, *IHT*, August 19-20, 2006. Para un análisis de estas deficiencias en los Estados fallidos: Eizenstat, Porter & Weinstein, Stuart, John Edwards & Jeremy: “Rebuilding Weak States”, *Foreign Affairs*, January-February 2005, págs.136 y ss; Krasner, Stephen D.: “Sharing Sovereignty. New

miembro pleno de la comunidad internacional<sup>35</sup> se han erosionado a un punto difícilmente reversible por la propia lógica interna del conflicto<sup>36</sup>.

Los Estados fallidos representan una limitación para la aplicación del paradigma wesphaliano de la Carta de las Naciones Unidas, no sólo porque no poseen todos los atributos esenciales del Estado, sino porque su fracaso permite la emergencia de amenazas no estatales, pero que están basadas en su territorio, que modifican la ecuación de legitimidad del uso de la fuerza. En las condiciones sociales imperantes en su interior, el extremismo puede encontrar un terreno fértil para su implantación masiva. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 revelaron que los grupos que actúan al interior de los Estados fallidos pueden amenazar la seguridad de una gran potencia del mismo modo que los Estados fuertes<sup>37</sup>, porque pueden ofrecer refugio a terroristas y otras redes delictivas globales<sup>38</sup>; además, por las condiciones sociales degradadas imperantes, el extremismo encuentra un terreno fértil para su implantación en la población.

La raíz de esta crisis del Estado puede encontrarse en diversos fenómenos, que varían de acuerdo a cada circunstancia histórica y geográfica, pero como regla general se encuentra la dificultad de esa sociedad para asegurar el crecimiento continuo de la economía<sup>39</sup>, la supervivencia de un régimen político abierto en el que rija el estado de derecho y la incapacidad para asegurar la seguridad interna y el monopolio estatal del uso de la fuerza.

El “Fund for Peace” estableció una serie de 12 indicadores que, divididos en sociales, económicos y políticos, permiten caracterizar a un Estado como fallido. Estos indicadores son:

Sociales:

- Crecientes presiones demográficas (elevada densidad de población para el nivel de recursos existentes, discriminación en las actividades sociales);

---

Institutions for Collapsed and Failing States”, IS, Vol. 29, Num. 2, 2004; Krasner & Pascual, Stephen & Carlos: “Addressing State Failure”, Foreign Affairs, July-August 2005.

<sup>35</sup> “Un Estado que se vuelve fallido tiene numerosos atributos. Uno de los más comunes es la pérdida del control físico sobre su territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza. Otros atributos del fracaso estatal son la erosión de la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas, la incapacidad para proveer servicios públicos razonables y la incapacidad para interactuar con otros Estados en condición de miembro pleno de la comunidad internacional”. Fund for Peace: “Failed States Index”, <http://www.fundforpeace.org>.

<sup>36</sup> “Para ser un Estado, con los derechos de un Estado, un pueblo debe ocupar un territorio determinado, y debe tener un gobierno que pueda representarlo hacia el mundo exterior, a través del cual pueda aceptar y librarse de responsabilidades. (...) Si un gobierno reconocido cae, y no hay un único nuevo gobierno que lo suceda en todo su territorio, el Estado, ipso facto, debe cesar de existir. No se puede esperar que los países extranjeros reconozcan una anarquía”. Baty, Thomas: “Can an Anarchy be a State”, AJIL, Vol. 28, Num. 3, 1934.

<sup>37</sup> Haass, Richard: “Sovereignty: Existing Rights, Evolving Responsibilities”, U.S. State Department, January 14, 2003.

<sup>38</sup> Krasner & Pascual, Stephen & Carlos: “Addressing State Failure”, Foreign Affairs, July-August 2005, pág. 153.

<sup>39</sup> Ello no significa necesariamente que el Estado fallido no cuente con recursos suficientes para el abastecimiento de su población. En ciertos casos, la posesión de materias primas de alto valor (petróleo, diamantes, metales preciosos) puede generar la codicia de grupos armados que, aprovechando la debilidad del sistema, procuran establecer un control armado sobre estos recursos. Krasner & Pascual, Stephen & Carlos: “Addressing State Failure”, Foreign Affairs, July-August 2005, pág. 155.

---

- Movimientos masivos de refugiados o desplazados internos que crean situaciones de emergencia humanitaria complejas;
- Legados de venganza (atrocidades cometidas contra grupos comunales, persecución y exclusión políticas);
- Salida crónica y sostenida de capital humano (fuga de cerebros, intelectuales y disidentes políticos que temen persecuciones y represión, crecimiento de comunidades en exilio).

Económicos:

- Desarrollo económico desigual (desigualdades en educación, trabajo, etc., basadas en la pertenencia a un grupo);
- Severa declinación económica (caída del PBI per capita, aumento de los niveles de pobreza, caída de las inversiones extranjeras, caída del precio de las commodities, devaluación de la moneda nacional, imposibilidad del Estado para pagar los salarios de los empleados del gobierno, de las fuerzas armadas o de las obligaciones con los ciudadanos, como por ejemplo los pensionados).

Políticos:

- Criminalización o deslegitimación del Estado (corrupción, falta de transparencia, pérdida de confianza en las instituciones del Estado);
- Deterioro progresivo de los servicios públicos (el Estado no cumple con sus funciones básicas, incapacidad de proteger a los ciudadanos contra la violencia y el terrorismo);
- Supresión o aplicación arbitraria del Estado de Derecho y violaciones generalizadas a los derechos humanos (emergencia de líderes autoritarios o dictatoriales que suspenden o manipulan el funcionamiento de las instituciones democráticas);
- Las fuerzas de seguridad operan como un Estado dentro de un Estado (emergencia de guardias pretorianas que actúan con impunidad, emergencia de milicias estatales o privadas que aterrorizan a oponentes políticos, enemigos o civiles que simpatizan con la oposición);
- Auge de élites facciosas;
- Intervención de otros Estados o de actores políticos externos (intervención de Estados, grupos armados en los asuntos internos del Estado en riesgo que afectan el balance de poder o la resolución del conflicto).

En su último estudio comparativo<sup>40</sup>, los diez países en situación más grave son: Somalia, Zimbabwe, Sudán, Chad, República de Congo, Irak, Afganistán, República CentroAfricana, Guinea y Paquistán. En el otro extremo se encuentran Suecia, Finlandia y Noruega. La Argentina está ubicada entre los países occidentales.

---

<sup>40</sup> El listado puede consultarse en: <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>.

La disolución de las funciones estatales abre las puertas a la intervención unilateral del Estado afectado que no puede obtener satisfacción a sus demandas del aparato estatal, en razón de la situación imperante en el país del que proviene la amenaza<sup>41</sup>.

La categoría de Estado fallido ya se ha incorporado a los análisis gubernamentales<sup>42</sup>; el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Jack Straw, definió a los Estados fallidos como aquellos que son incapaces de controlar su territorio y garantizar la seguridad de sus ciudadanos; mantener el Estado de Derecho, promover el respeto de los derechos humanos y proveer un buen gobierno o asegurar los servicios públicos básicos a su población<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> "Uno quizás pueda aquí expresar el código normativo para la acción unilateral, observando áreas afines del derecho internacional. Un prerrequisito para el ejercicio del derecho de protección diplomática de los nacionales es el agotamiento de recursos internos. La excepción a esta regla es que el demandante en un Estado extranjero no está obligado a agotar los recursos internos en tal Estado cuando no haya justicia que agotar. Sería razonable insistir en las notificaciones, protestas y demandas para una acción de cooperación cuando el Estado en cuestión es funcional y es posible que exista una respuesta efectiva. En aquellas circunstancias en las que estas condiciones no se dan, la acción unilateral parecería estar justificada, pero, como en cualquier otro caso, debería cumplir con las condiciones de cualquier otro uso legítimo de la fuerza. En particular, cualquier acción debería ser llevada a cabo de forma tal que demostrara esfuerzos para proteger los derechos internacionales del Estado afectado". Reisman, Michael: "International Legal Responses To Terrorism", *Houston Journal of International Law*, Vol. 22, 1999, pág. 48.

<sup>42</sup> Los Estados "fallidos", al no poder ejercer las prerrogativas propias de la soberanía sobre su territorio para evitar los daños a terceros Estados, además de los casos en los que actúa el Consejo de Seguridad, habilitan la acción de los países damnificados para poner fin a las acciones que los perjudican. Para Richard Haass, el concepto de soberanía estatal contiene, en la actualidad, una serie de limitaciones como no efectuar una masacre contra el propio pueblo o no prestar apoyo al terrorismo. Si el gobierno de un Estado no cumple con estas obligaciones pierde alguno de los atributos de la soberanía y otros Estados obtienen el derecho de intervenir para evitarlo: "Tal visión es consistente con la del Director de Planeamiento de Políticas del Departamento de Estado, Richard Haass, descrita recientemente como un "cuerpo de ideas ... sobre lo que podría darse en llamar los límites de la soberanía. La soberanía implica obligaciones. Una de ellas es no masacrar al propio pueblo. Otra es no apoyar el terrorismo en forma alguna. Si un gobierno fracasa en el cumplimiento de estas obligaciones, entonces pierde ciertas ventajas de la soberanía... Otros gobiernos, incluyendo los Estados Unidos, ganan el derecho de intervenir. En el caso del terrorismo, esto puede incluso llevar a un derecho de legítima defensa preventiva. Esencialmente uno puede actuar anticipadamente si tiene razones para pensar que es una cuestión de cuándo va a ser atacado, y no de si va a serlo". House of Commons, "Seventh Report: Foreign Policy Aspects of the War against Terrorism (HC 384)", FAC, 20 June 2002, pág. 54. En la misma línea de razonamiento, los Estados Unidos han afirmado que un componente clave de la soberanía de todo Estado es el control de sus fronteras y el tránsito de personas y bienes al interior de las mismas: "Objetivo: Impedir y desarticular el apoyo material a los terroristas: Un componente clave de la soberanía de cualquier nación es el control de sus fronteras. Cada nación es responsable por las personas y bienes en tránsito por su territorio". U.S. Government: "National Strategy for Combating Terrorism", The White House, February 2003. También: Slocombe, Walter: "Force, Pre-emption and Legitimacy", *Survival*, Vol. 45, Num. 1, Spring 2003, pp. 117-130. Patrick, Stewart: "Weak States and Global Threats: Fact or Fiction", *The Washington Quarterly*, Vol. 29, Num. 2, Spring 2006.

<sup>43</sup> Straw, Jack: «Speech given at the European Research Institute, University of Birmingham», 6 September 2002. También: "Los Estados débiles y fallidos son un problema creciente para la estabilidad de numerosas regiones, especialmente en las fronteras de la OTAN y en África. Tales Estados se caracterizan por la falta de manejo político, las tensiones étnicas o religiosas o el colapso económico. Pueden incluir zonas del territorio no gobernadas que pueden proveer potenciales refugios y fuentes de apoyo para grupos terroristas y redes criminales involucradas en la producción de drogas y la explotación de recursos naturales. Puede que los Estados vecinos se vean atraídos a competir por el control o la influencia sobre estos territorios y sus recursos. El conflicto interno, la pobreza, el abuso de los derechos humanos y las hambrunas pueden crear las condiciones para movimientos masivos de población, contribuyendo así a las presiones sobre países vecinos o surgiendo como una fuente de migración hacia Europa". U.K. Government, : "Delivering Security in a Changing World. Defence White Paper", Ministry of Defence, December 2003, pág. 5.

---

Para el gobierno francés, un Estado fallido es el resultado de un proceso de desintegración política, social y económica que se caracteriza por su incapacidad para controlar el territorio y asegurar los servicios básicos de su población; en estos Estados pueden constituirse bases desde las que se desarrollen actividades ilícitas que pueden tener un efecto desestabilizador tanto internamente como para sus países vecinos<sup>44</sup>.

Para la Administración Bush (h), la dinámica interna de los Estados débiles y fallidos puede generar amenazas de magnitudes tan significativas como los grandes países agresivos, a través de la expansión de pandemias; el movimiento de criminales y terroristas y la proliferación de armas de destrucción en masa<sup>45</sup>.

Diversas circunstancias internas de un Estado fallido pueden llevar al uso de la fuerza, ya sea con una autorización expresa y previa del Consejo de Seguridad, porque, por ejemplo, se vive una catástrofe humanitaria (Somalia) o una situación política insostenible (Haití), o sin la autorización previa del Consejo, cuando un Estado considera que una situación existente en un Estado fallido constituye una amenaza a su seguridad que lo autoriza a ejercer la legítima defensa (Estados Unidos contra el régimen talibán en Afganistán; Israel contra Hezbollah en el Líbano). A menudo, las situaciones no son claramente identificables con esta categoría, sino que se produce una combinación de circunstancias: regímenes antidemocráticos desafiantes, en sociedades en crisis, en los que grupos privados amenazan o atentan contra terceros Estados<sup>46</sup>, y se producen graves atentados contra los derechos humanos fundamentales. La voluntad de intervenir de los diversos miembros de la comunidad internacional dependerá, una vez más, de las diversas evaluaciones de la relación costo-beneficio y de las demandas al interior de sus sociedades.

### Regímenes autoritarios

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos impulsaron un cambio sustancial del régimen político en los países vencidos que habían quedado bajo su esfera de influencia; en Alemania y Japón la intrusión fue de particular importancia, no

---

<sup>44</sup> "Los Estados fallidos, que son el resultado de un proceso de desintegración política, social y económica, en la incapacidad de controlar sus territorios y de asegurar sus funciones estatales, tienden a convertirse en zonas de refugio donde se desarrollan actividades ilícitas (tráfico de estupefacientes, de seres humanos, criminalidad) que generan desestabilizaciones internas o en los países vecinos y que provocan, en algunos casos, desastres humanitarios, esto es, exportando diversas formas de violencia particularmente amenazantes". Gouvernement Français: «Projet de loi de programmation militaire 2003-2008».

<sup>45</sup> "El fenómeno de los Estados débiles y fallidos no es nuevo, pero el peligro que ahora implican no tiene punto de comparación. Cuando la gente, los bienes y la información atraviesan el globo tan rápido como lo hacen hoy en día, las amenazas transnacionales como la enfermedad o el terrorismo pueden infligir un daño comparable al de los propios ejércitos de las naciones. Ante la ausencia de autoridad estatal responsable, las amenazas que podrían y deberían ser contenidas dentro de las fronteras de un país ahora se incorporan a la escena internacional y crean un trastorno impensado. Los Estados débiles y fallidos sirven como senderos globales que facilitan la expansión de pandemias, el movimiento de criminales y terroristas y la proliferación de las armas más peligrosas del mundo". Rice, Condoleezza: "The Promise of Democratic Peace", TWP, December 11, 2005. También: Fukuyama, Francis: "L'Etat est une drogue dure. Même aux Etats-Unis", Le Figaro Magazine, 5 mars 2005.

<sup>46</sup> Como es el caso del resurgimiento de la piratería en Somalia. «Somalia. The world's most utterly failed state», The Economist, Oct 2nd 2008.

sólo por los juicios a los responsables de los regímenes nazi y militarista, sino también porque durante el período de su ocupación militar se dictaron un conjunto de normas constitucionales que aseguraron la continuidad democrática cuando el poder fue devuelto a sus sociedades. En el resto de Europa Occidental, incluyendo Italia, la influencia fue ejercida de manera más indirecta pero con la misma efectividad en los resultados<sup>47</sup>. De esta manera, todos los países desarrollados aliados se consolidaron como democracias plenas, constituyendo un modelo de emulación para el resto del mundo.

Sin embargo, consideraciones estratégicas primaron sobre la naturaleza del régimen político en otras regiones del mundo: de acuerdo con la importancia del país en el escenario global, se prefirió aceptar un régimen autoritario aliado, antes que el riesgo de inducir un cambio político pudiera conducir a una modificación sustancial del sistema político y a la incorporación de ese país al bloque soviético.

En la visión estratégica estadounidense de la Guerra Fría, los países se clasificaban en democráticos (aliados); autoritarios (aliados, neutrales o enemigos) y totalitarios (enemigos). La lógica del sistema era una competencia por aumentar el campo de los regímenes aliados y neutrales, en desmedro del bloque de la otra superpotencia.

La doctrina Kirkpatrick fue la última exposición racional de esta perspectiva estadounidense. El enfoque cambiaría con el fin de la Guerra Fría y la emergencia del terrorismo global islámico: Condoleezza Rice desarrolló la argumentación de que los antiguos aliados autoritarios podían ser hoy parte del problema. Ambas se enfrentaron a lo que consideraban un dilema para la política exterior americana: la primera, frente a un avance soviético en el mundo a través de acciones de desestabilización y control de poder en países de la periferia, Rice al terrorismo internacional; las dos consideraron que los Estados Unidos tenían un derecho de intervención para proteger un régimen aliado y para modificar un régimen hostil o potencialmente hostil<sup>48</sup>.

Ciertos regímenes políticos autoritarios mantienen en un estado de opresión y subdesarrollo a los sectores más humildes de sus sociedades<sup>49</sup>, amparando sus intereses con una culpabilización de Occidente<sup>50</sup>: como solución a esta cuestión, y en razón de que la naturaleza humana ansía la libertad<sup>51</sup>, la Administración Bush (h) propuso una

---

<sup>47</sup> Walzer, Michael: "Regime Change and Just War", *Dissent*, Summer 2006; Hogan, Michael J.: "The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952", Cambridge University Press, 1989.

<sup>48</sup> Este tema es desarrollado en el Capítulo V.

<sup>49</sup> "A lo largo de la mayor parte de la historia, la pobreza fue persistente, ineludible y casi universal. En las últimas décadas hemos visto que algunas naciones, desde Chile hasta Corea del Sur, han creado economías modernas y sociedades más libres, liberando a millones de personas de la desesperación y la necesidad. Y no hay misterios para estos logros". Bush, George W.: "Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point", The White House, June 1, 2002.

<sup>50</sup> Para el arraigo de la idea de una "culpa" de Occidente por ser más desarrollado, que no existiría en otras sociedades, véase: Bruckner, Pascal: "Les progressistes ne comprennent rien au terrorisme", *Le Figaro*, 15 mars 2004; "La tyrannie de la pénitence. Essai sur le masochisme occidental", Grasset, Paris, 2006.

<sup>51</sup> "Cuando se trata de los derechos y las necesidades comunes de hombres y mujeres, no hay choque de civilizaciones. Los requerimientos de la libertad se aplican plenamente al África, América Latina y el mundo islámico. Los pueblos de las naciones islámicas quieren y merecen las mismas libertades y oportunidades que los pueblos de toda nación. Y sus

estrategia de democratización y desarrollo del mundo islámico, que recibió el nombre de “*Plan para el Gran Medio Oriente*”: una combinación de libertad económica y política<sup>52</sup> que genere las condiciones para el desarrollo económico y promueva el surgimiento de la sociedad civil<sup>53</sup>.

Como hemos visto, el proceso de definición de una amenaza está directamente relacionado por un lado con la naturaleza del régimen político y por el otro con la sofisticación y certeza de los instrumentos de análisis de la amenaza y sus causas. Este último aspecto es particularmente notorio en relación al terrorismo internacional sobre el que no se ha podido arribar a un consenso sobre su definición ni sus causas.

Para la Administración Bush (h) un conjunto de amenazas de nuevo tipo ha cambiado la ecuación tradicional entre amenazas y respuestas imperante hasta el fin de la Guerra Fría y para hacerles frente sería necesario una reformulación de ciertos conceptos del derecho internacional actual, porque las estrategias de contención y disuasión no son más efectivas frente a “actores irracionales” o no estatales que no basarían sus acciones en el modelo de costo-beneficio. Sin embargo, en los hechos, el único cambio sustancial es la emergencia de una red terrorista global que basa sus argumentos en una reivindicación religiosa antagónica con los países occidentales que pretende desestabilizar los regímenes prooccidentales en países musulmanes.

La definición de la amenaza proveniente del régimen político tampoco es una novedad de la Administración Bush (h): la supuesta intangibilidad absoluta del régimen político que habría establecido la Carta de las Naciones Unidas no fue tal sino que, por el contrario, lo que puede verificarse es una intrusividad constante y creciente de las propias Naciones Unidas sobre las acciones y la naturaleza del régimen político. Este proceso ha sido paralelo a otras acciones de grupos de Estados contra el régimen político cuyo caso más paradigmático ha sido la intervención de la OTAN en Kosovo. Sin embargo, como se

---

*gobiernos deberían escuchar sus deseos*». Bush, George W.: “Remarks at 2002 Graduation Exercise - U. S. Military Academy - West Point”, The White House, June 1, 2002.

<sup>52</sup> “(...) el Presidente dijo que la guerra contra el terrorismo era de hecho más amplia y que era necesario ayudar al cambio en el Medio Oriente, y que en verdad el único antídoto para el terrorismo y la idea del odio a la que nos enfrentamos es la expansión de la libertad (...)”. Rice, Condoleezza: “Interview With Washington Times Editorial Board”, U.S. State Department, March 11, 2005. Véase también el desarrollo en este trabajo de “De la doctrina Kirkpatrick a la “doctrina Rice” en el capítulo V. Roy considera que Al Qaeda recluta adeptos por todos lados del mundo y tiene poco que ver con el Medio Oriente. Roy, Olivier: “L’erreur de l’Amérique”, Le Figaro, 7 août 2003. Otros consideran que una apertura política profunda abriría las puertas del poder al extremismo religioso, como ha sucedido con Hamas en Palestina.

<sup>53</sup> “La estrategia occidental debe ocuparse de las causas originarias de este problema, y no de los síntomas. Mientras continuamos llevando adelante la guerra militar contra el terrorismo, debemos comprometernos con la misma firmeza con una estrategia política que permita transformar el Medio Oriente en sí. Esto significaría cambiar la naturaleza de los regímenes anti-occidentales gracias a los que nuestros enemigos consiguen refugios, apoyo y sucesores, a través de la creación de regímenes más participativos, incluyentes y responsables que puedan vivir en paz entre sí. Esto implicaría una nueva forma de democracia en el Gran Medio Oriente. Significaría un nuevo sistema económico que podría proporcionar trabajo, dignidad y un medio de vida a la gente de la región. Significaría ayudar a las sociedades del Medio Oriente a acercarse a la modernidad y a crear nuevas sociedades civiles que les permitan competir e integrarse en el mundo moderno sin dejar de sentirse únicos desde el punto de vista cultural. Trabajar para asegurar este tipo de cambios debe estar en el eje de nuestra estrategia. Finalmente, estos asuntos serán críticos para ganar la guerra contra el terrorismo y erradicar las amenazas a nuestra seguridad desde esta región”. Asmus & Pollack, Ronald D. & Kenneth M.: “The New Transatlantic Project”, Policy Review, October 2002.

---

ha visto, la única hipótesis de intervención preventiva de la Administración Bush (h) se daría en el caso del uso de la fuerza contra un régimen autoritario al que se le atribuye la creación de las causas para el desarrollo de grupos terroristas hostiles a los Estados Unidos.

En el *Cuadro 3* puede verse una síntesis de las amenazas provenientes del régimen político de acuerdo con la actual doctrina Bush (h); las respuestas a cada tipo de amenaza del régimen político se analizan en el capítulo V.