



año 5
número 21
octubre 2002

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

América Latina un año después del 11 de septiembre

Rosendo Fraga

En este número:

Opiniones

- América Latina un año después del 11 de septiembre.
- Colombia enfrenta a la violencia terrorista.
- Escribiendo la hegemonía. La Estrategia de Seguridad Nacional de Bush.

Comentarios Bibliográficos

- "Nuevas Amenazas a la Seguridad".

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaria de Redacción

Valeria Di Fiori

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las Instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

Tel: (54 11) 4811-0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

Un año después del 11 de setiembre, la lucha contra el terrorismo fundamentalista emprendida entonces por los Estados Unidos, continúa siendo el eje de su política exterior.

El debate sobre si atacar Irak o no, es la cuestión central y tiene relación con lo que sucedió un año atrás, dado que para la administración Bush este país puede dotar al terrorismo de armas de destrucción de tipo química, biológica e incluso en el futuro contribuir a que pueda adquirir armamento táctico nuclear. Pero Irak también se vincula con el petróleo y la incidencia que el precio del mismo pueda tener en la recesión norteamericana.

El mundo no parece comprender el empeño de Washington en este objetivo, que ha profundizado la brecha entre los Estados Unidos y sus aliados europeos y ha generado una crisis en las alianzas norteamericanas en el mundo árabe.

Para tratar de entender cuál es la visión de la administración Bush, es necesario recordar a Churchill cuando en los años treinta, clamaba en el vacío sobre el peligro que representaba el rear-

me alemán y la imprudencia que significaba seguir comprando la paz a costa de aumentar los riesgos del futuro.

Además, desde el punto de vista militar, los hechos demostraron que el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos y sus aliados en Irak, Serbia y Afganistán, resultó más eficaz que lo pronosticado por la mayoría de los analistas militares, los historiadores y los propios estados mayores, lógicamente reacios a tomar riesgos.

Por su parte los moderados de occidente temen que el ataque a Irak, precipite justamente los peligros que se pretenden conjurar por anticipado y no faltan argumentos al respecto.

Esto ha llevado a que en las últimas semanas, Bush se haya concentrado en la lectura del libro *El comandante supremo: soldados, hombres de estado y liderazgo en tiempos de guerra*, del historiador militar Ellioth A. Cohen, quien analiza cómo a través de la historia, el liderazgo civil ha tenido que imponerse a los militares para ganar las guerras en forma eficaz.

Frente a este problema, América Latina en general y América del Sur en particular, enfrentan las consecuencias de la pérdida de prioridad relativa que im-

plica para la región, que la agenda mundial esté hoy concentrada en las cuestiones de seguridad internacional.

En mayo, en la Cumbre Unión Europea-América Latina realizada en Madrid, el presidente del Brasil Fernando Enrique Cardoso, criticó a Bush por haber transformado la agenda mundial en una de seguridad, dado que ello impedía advertir y resolver problemas críticos en diversas partes del mundo y en especial en América Latina.

Puede discutirse si el presidente de los Estados Unidos transformó la agenda mundial o ésta se modificó como consecuencia de las circunstancias y los ataques del terrorismo y probablemente sea una combinación de ambas situaciones. Pero la realidad es que desde el 11 de setiembre, la prioridad por América del Sur ha descendido en el hemisferio norte.

Son pocas y no demasiado relevantes las cuestiones de la región que están vinculadas a esta agenda de seguridad internacional: el rol de Chávez en la OPEP, los posibles nexos de la guerrilla colombiana con el terrorismo internacional y la presencia o no de grupos fundamentalis-



tas en la Triple Frontera de Brasil, Argentina y Paraguay. Cualquiera de estos asuntos hoy tiene menos importancia en la agenda de seguridad internacional de los Estados Unidos, mientras que Rusia, Turquía o Arabia Saudita, y también países del hemisferio sur como Filipinas o Indonesia, donde existen movimientos insurgentes de origen musulmán, adquieren significación estratégica para Washington. En la nueva fase del conflicto, representada por el eventual ataque a Irak, el rol de América Latina no es relevante, dado que se plantea básicamente como una acción unilateral, a lo sumo con apoyo y participación británica y que podría llevarse adelante aún sin el aval de la ONU. La decisión de Washington mira más a su propia opinión pública -donde los índices de apoyo hoy no son suficientes para emprender una operación de estas características dado que apenas superan el 50%-antes que al consenso internacional. Pero es en este contexto que el gobierno mexicano que preside Vicente Fox anuncia su decisión de retirarse del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), al cual recurriera Washington después del 11 de setiembre para alinear el continente detrás de la lucha contra el terrorismo fundamentalista.

Ya días antes del ataque al Pentágono y las Torres Gemelas, Fox había expresado su intención de renunciar al TIAR por considerarlo un instrumento no eficaz para la región.

Lo curioso es que Fox -que se caracteriza por ser el presidente mexicano más pro-norteamericano de las últimas décadas-, realiza un anuncio aparentemente contrario a los intereses de los Estados Unidos frente al conflicto con el terrorismo, justo días antes del primer aniversario del 11 de setiembre.

Tanto el PRI como el PRD, los dos partidos opositores mexicanos, han apoyado el anuncio de Fox con argumentos que reivindican el no alineamiento tradicional de la política exterior mexicana - históricamente reacia a sumarse a las iniciativas de Washington -; la disposición constitucional que no permite a las Fuerzas Armadas mexicanas salir del propio territorio; y el argumento de que la renuncia al TIAR evitará al país comprometerse con la política norteamericana en materia de lucha contra el terrorismo internacional, al que consideran un conflicto ajeno al país.

México, que es un país muy importante en América Latina y es además el principal socio comercial de los Estados Unidos en la región, acaba de proponer nada menos que el replanteo del sistema de seguridad regional, al cum-

plirse el primer aniversario del 11 de setiembre.

Días después, el presidente de Colombia, Alvaro Uribe, planteó la necesidad de modificar el TIAR desde una perspectiva coincidente con la política de Washington, sugiriendo que este instrumento debía incluir explícitamente la agresión terrorista como amenaza regional.

Más allá del debate sobre alinearse o no con Washington -que en este caso no es algo requerido-, América Latina debe plantearse a partir de la iniciativa mexicana, si frente al hecho de que la región ha perdido importancia relativa en la agenda de seguridad internacional, no es el momento de reorganizar un sistema propio, que responda a las nuevas realidades y necesidades regionales, frente a un hemisferio norte -Estados Unidos, Europa, Asia-, cuya dramática problemática lo hace hoy estar muy lejos de América Latina.

En conclusión, América Latina no es un teatro de operaciones relevante del conflicto estratégico mundial y ello podría haber sido una ventaja en el mundo previo a la ola globalizadora. Pero dado que las economías tienen hoy más inserción internacional, estar fuera del conflicto también genera desventajas, sobre todo cuando se requiere la atención y la asistencia de los países más desarrollados.

Colombia enfrenta a la violencia terrorista

Enrique A. Antonini

Con la aparición de la guerrilla en Colombia se puso en marcha un proceso de violencia que en los últimos años se ha ido transformando en terrorismo. En sus comienzos, hace ya 40 años, estos grupos subversivos fueron guerrillas con un hálito de romanticismo que tenían sustento ideológico, reflejo interno de lo que en-

tonces se conoció como la Guerra Fría.

Al igual que el ejército, los guerrilleros estaban mal dotados para sostener un conflicto de prolongada duración. Fue a partir del ingreso del narcotráfico que esas guerrillas se transformaron y se equiparon de tal manera que la confrontación entre las narcogue-

rrillas y el ejército colombiano resultó ser, a todas luces, desigual. Por consiguiente, un ejército mal equipado, sin incentivos ni soldados profesionales, no podía hacer frente a esas nuevas fuerzas de violencia interna que crecían sin posibilidad de ser combatidas y controladas exitosamente.

Adicionalmente, Colombia estaba



– y sigue estando- afectada por mafias generadoras de numerosas actividades ilícitas y que tienen su accionar afuera y adentro de sus fronteras, entre otras: las mafias que trafican precursores químicos, las traficantes de armas, las dedicadas a lavar activos y las organizaciones internacionales que manejan el tráfico de drogas ilícitas.

Dentro de ese escenario se sucedieron reiterados e indiscriminados ataques contra la población civil, muchos de ellos mediante el uso de minas antipersonales y que terminaron en verdaderas masacres, como la del Municipio de Bojayá donde murieron más de 110 civiles –la mayoría de ellos mujeres y niños- víctimas de un cilindro de explosivos lanzado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) dentro de una iglesia en la que los pobladores habían buscado refugio.

Además, los ataques a la infraestructura del país, como la voladura de puentes, que dejaron aisladas e incomunicadas a las poblaciones sin posibilidad de recibir alimentos, los atentados contra los oleoductos, las voladuras de las torres de electricidad y acueductos, no sólo han frenado el desarrollo de Colombia, que venía creciendo a un ritmo sostenido de 4 por ciento anual en las últimas cuatro décadas, sino que han mermado su población y desplazado cerca de dos millones de colombianos.

Asimismo, la violencia generada por estos grupos al margen de la ley ha incidido fuertemente en la disminución del empleo y en el menor crecimiento de la economía, incrementando la deuda social y postergando los justos reclamos de la sociedad colombiana.

Dentro de esta enumeración de hechos violentos no puede dejar de mencionarse otro delito igualmente aberrante, como lo es el del secuestro y la extorsión, transformados en una verdadera

industria y que afecta, también de manera indiscriminada, a todos los sectores de la población.

En este contexto tan complejo, la elección del presidente Alvaro Uribe Vélez refleja, como nunca antes, el sentir del pueblo colombiano que claramente se manifestó en contra de los grupos responsables de la violencia que viene azotando la vida de los colombianos en sus distintos ámbitos. En consonancia con ello, el gobierno ha definido su estrategia que ha quedado plasmada en lo que se ha denominado “Seguridad Democrática”. Con su aplicación, el Presidente Uribe Vélez pretende proteger y garantizar la seguridad de todos los ciudadanos por igual.

Para recuperar la seguridad el Gobierno articuló cinco puntos fundamentales:

Red de Cooperación Ciudadana: está integrada por cualquier colombiano, al que se lo llama cooperante y que puede funcionar desde cualquier parte del país. Su tarea fundamental consiste en cooperar permanentemente con la fuerza pública, brindando información oportuna, eficaz y veraz para detener acciones terroristas o que conduzcan a la captura de miembros de los grupos armados al margen de la ley. Dicha cooperación debe ser institucional y voluntaria. El gobierno ha garantizado la total reserva de identidad de estos ciudadanos, para evitar acciones que puedan atentar contra sus vidas.

Los Lunes de Recompensa: las autoridades han decidido pagar el primer día de la semana a los ciudadanos que cooperen con información sobre la presencia y planes de los grupos armados al margen de la ley contra la población civil. Estos Lunes de Recompensas funcionan con sumas permanentes y periódicas, y su monto está de acuerdo con la importancia de la información suministrada.

Red de Seguridad Vial: para el Presidente Uribe Vélez, recuperar la seguridad vial es un punto fundamental dentro de su estrategia global para reestablecer un clima de paz en la nación. Además, la inseguridad de las carreteras ha llevado a que el tránsito comercial y turístico en el país disminuya ostensiblemente.

Soldados y Policías de Apoyo: a este grupo se vinculan aquellos ciudadanos que desean cooperar con la seguridad desde la fuerza pública. Están habilitados para usar uniformes y, en algunos casos, a portar armas. Estas personas trabajan desde sus lugares de residencia, dedican tiempo parcial y reciben una módica remuneración económica.

Impuesto al Patrimonio para apoyo a la Seguridad Democrática: el 12 de agosto el Presidente Uribe Vélez decretó al Estado de Conmoción Democrática, debido a que el actual orden jurídico normal resultaba insuficiente para enfrentar a los grupos armados. En el marco de la Conmoción Interior se decretó un impuesto al patrimonio con destino al financiamiento de la Seguridad Democrática, toda vez que el gobierno consideró que era deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitan preservar la seguridad, la cual es indispensable para que retorne el clima de confianza requerido para que haya nuevas inversiones, mayor generación de empleos, crecimiento y bienestar para todos los colombianos.

El impuesto, que equivale al 1.2 por ciento sobre el patrimonio líquido, recae sobre aquellas empresas y personas que declaran renta, es decir aquellos que tienen una solvencia económica superior a los 169.500.000 pesos colombianos (58.000 dólares aproximadamente). Existen, asimismo, empresas que han decidido realizar aportes superiores



a los que la ley impone en una clara manifestación de apoyo a la política desplegada por el Presidente Uribe Vélez. Cabe mencionar que las empresas de servicios públicos, las fundaciones sin fines de lucro, los sindicatos y los hospitales quedaron exentas del pago del tributo. La contribución será cobrada por una sola vez.

Además, a la luz de la declaratoria del estado de Conmoción Interior, el Gobierno ha dictado decretos que otorgan atribuciones especiales a las fuerzas armadas, de las cuales podrán hacer uso “cuando haya urgencia insuperable o necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro.”

Estas medidas de seguridad han despertado una controversia pública y generado críticas de las organizaciones defensoras de los derechos humanos, que temen que puedan derivar en violación de estos derechos. Si bien las razones de quienes argumentan en

contra de los decretos de excepción son respetables, indudablemente, las medidas de control dispuestas por el Presidente Uribe Vélez no deben descalificarse a priori. Deberá, en cambio, abrirse un compás de espera para que el Gobierno demuestre la pertinencia y la eficacia del modelo de seguridad en democracia, que en lo esencial interpreta el sentimiento general de la ciudadanía colombiana.

No obstante, no debe subestimarse el riesgo de que el uso de la autoridad, en circunstancias como las que afronta Colombia, pueda bordear límites peligrosos y generar efectos secundarios. De allí que las medidas deban encuadrarse dentro de una rigurosa juridicidad. El endurecimiento de las normas para combatir la violencia y el crimen neutralizando a la guerrilla y a los paramilitares no contradice los principios democráticos ni los anhelos de paz de la gran mayoría de los colombianos.

La delincuencia y la subversión se han potenciado en su desafío permanente a la sociedad y a un Estado de Derecho que no puede permanecer impotente y maniatado ante semejantes amenazas. Colombia necesita para grandes males la aplicación de grandes remedios pero, en la aplicación de los mismos, deberá observar un equilibrio entre la energía y la prudencia, so pena de que el remedio vaya a resultar peor que la enfermedad.

El amplio y decidido apoyo a la gestión del gobierno iniciado hace un poco más de 2 meses en Colombia, que en la actualidad llega al 70% de la población, representa un rechazo unánime a los grupos de narcoguerrilleros y autodefensas. Sin embargo, la solución a esta prolongada y desgastante situación no sólo exige el respaldo de los colombianos; requiere, también, el firme compromiso y la necesaria cooperación de la comunidad internacional.

Escribiendo la Hegemonía Bush y la Estrategia de Seguridad Nacional

Fabián Calle y Federico Merke

El Informe

En el mes de septiembre, el gobierno de los Estados Unidos presentó su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Así como el informe Nro. 68 del National Security Council (una versión más militarizada y proactiva de la estrategia de la contención desarrollada por G. Kennan en 1946) elaborado en 1950 inauguraba formalmente el período bipolar bajo la administración Truman, la ESN inaugura formalmente el período unipolar bajo la administración Bush. Si el NSC68 pasó a ocupar el centro de la escena a partir de la guerra contra Corea, esta nueva Estrategia de Seguridad tuvo como antecedente el terrorismo

del 11 de septiembre de 2001. Ya sea en 1950 como en el 2002, ambos documentos definen sus intereses en términos de amenazas. En 1950 la amenaza a la seguridad, la libertad y la democracia provenía del comunismo, el cual debía ser contenido. En el 2002 la amenaza viene del eje del mal, el cual deber ser combatido. Así como la estrategia de contención de Kennan sufrió modificaciones a través del NSC68, el marco estratégico y conceptual que fue desarrollando los EE.UU. en la década posterior al fin de la guerra fría fue sustancialmente acelerado y readaptado a partir del 11/9.

La ESN está dividida en nueve

secciones ordenadas de acuerdo a dos grandes temas. El primero es la seguridad, el segundo la economía. El principal compromiso del gobierno, dice el informe, es defender a la nación de sus enemigos. El segundo, expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos. Como afirma George W. Bush, la causa de los Estados Unidos va más allá de la defensa del país. Estados Unidos encarna, según reza el informe, el triunfo de la idea liberal frente a posiciones utópicas basadas en clases sociales, razas o religiones. Y ese triunfo de las ideas viene acompañado de una posición



como única superpotencia nunca vista desde el Imperio Romano. El objetivo es hacer uso de esa posición singular para garantizar décadas de estabilidad, bienestar, paz y democracia. La posición de los Estados Unidos, dice el informe, será mantenida mediante dos estrategias. La primera es la de los ataques preventivos. Si desde Truman en adelante la política exterior se basó en una contención agresiva, hoy se basa en una agresión preventiva. La segunda estrategia es la disuasión hacia potenciales adversarios. Tal como veremos con posterioridad, la estrategia preventiva y más proactiva se centrará en la amenaza encarnada por el terrorismo internacional (y sus vinculaciones con el crimen organizado) y los denominados *estados villanos* o *eje del mal* (entre los cuales Bush destaca los casos de Irak, Irán y Corea del Norte) mientras que la relación con grandes potencias como China tenderán a conducirse con una mayor dosis de elementos propios de la disuasión y la contención. Como afirma la ESN: “Nuestras capacidades serán lo suficientemente fuertes para disuadir potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar, o igualar, el poder de los Estados Unidos.” Esta afirmación, por más explícita que pueda ser para muchos, reitera el concepto elaborado en 1992 por un informe reservado del Pentágono (dado a conocer por el *New York Times*) y que fuera redactado, entre otros, por el actual Subsecretario de Defensa

de los EE.UU., P. Wolfowitz. La visión subyacente era la de reconocer y preservar las ventajas que la naciente unipolaridad generaba para la seguridad y prosperidad de los EE.UU. y sus principales aliados. En este sentido, la unipolaridad no era vista como un “momento” o una “transición” sino como un ordenamiento internacional poten-

operación con China y Rusia. Asimismo, los dos Presidentes de la post guerra fría visualizaron la necesidad de preservar y reforzar dentro de lo posible un entramado de regímenes y organizaciones internacionales (en materia económica, comercial y de seguridad) impulsadas por los EE.UU. a partir del fin de la segunda guerra mundial.

Puntos centrales de la Nueva Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos anunciada por el presidente George W. Bush el 20 de septiembre de 2002.

- + Los Estados Unidos poseen un poder militar y una influencia económica y política inigualables. Esta fuerza será usada para promover un equilibrio de poder que favorezca la libertad.
- + El principal objetivo del Gobierno Federal es defender a la Nación de sus enemigos. Los Estados Unidos, guiados por el sentido común y la autodefensa, reaccionarán preventivamente contra estas amenazas antes de que puedan formarse completamente.
- + Los Estados Unidos están luchando una guerra contra el terrorismo de alcance global. No se hará distinción entre los terroristas y aquellos Estados que los albergan o asisten.
- + Si bien los Estados Unidos buscarán el apoyo de la comunidad internacional, el Gobierno Federal no dudará en actuar unilateralmente, ejerciendo su derecho a la autodefensa.
- + En el continente americano se buscará formar coaliciones flexibles con países que compartan las mismas opiniones, particularmente México, Brasil, Colombia, Chile y Canadá.
- + Las capacidades de los Estados Unidos serán lo suficientemente fuertes para disuadir a potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar, o igualar, el poder de los Estados Unidos.
- + Los Estados Unidos trabajarán activamente para llevar la democracia, el desarrollo y el libre mercado a cada rincón del mundo. La pobreza, la debilidad de las instituciones y la corrupción pueden hacer a los Estados débiles vulnerables a las redes de terrorismo y la actividad del narcotráfico.

La Política Exterior de los Estados Unidos

Desde su independencia, Estados Unidos ha escrito su política exterior de acuerdo a un péndulo en movimiento cuyos extremos han sido el idealismo internacionalista y el realismo aislacionista: Estados Unidos como un cruzado o como un faro. Según Hans Morgenthau, esta tensión entre aquellos que creen que la política exterior debe guiarse por principios morales y aquellos que sostienen que la política exterior debe definirse en términos de poder, ha producido tres tipos bien diferenciados de hombres de estado: (a) el realista, representado por Alexander Hamilton, que piensa y actúa según la lógica de poder; (b) el ideólogo, representado por Thomas Jefferson y

John Quincy Adams, que piensa en términos de principios morales pero que actúa en términos de poder; y (c) el moralista, representado por Woodrow Wilson, que piensa y actúa en términos de principios morales. El Presidente George W. Bush es el claro ejemplo del político con una fuerte carga moral en su discurso pero que no parece dudar en utilizar su poder de manera indiscriminada. Su lucha ética con-

John Quincy Adams, que piensa en términos de principios morales pero que actúa en términos de poder; y (c) el moralista, representado por Woodrow Wilson, que piensa y actúa en términos de principios morales. El Presidente George W. Bush es el claro ejemplo del político con una fuerte carga moral en su discurso pero que no parece dudar en utilizar su poder de manera indiscriminada. Su lucha ética con-



tra el eje del mal y su objetivo estratégico de que ningún país supere o iguale el poder de los Estados Unidos así lo demuestran. Las constantes e importantes referencias de la ESN a temas como la defensa activa de las libertades políticas, religiosas y económicas y sus referencias al efecto devastador de la corrupción sobre la estabilidad y la solidez de los Estados (con lo cual se facilitaría el accionar del terrorismo internacional y el crimen organizado), hace que el documento no deba ser visto como una mera expresión de realismo descarnado sino como una combinación de moralismo y poder.

Bush contra el eje del mal

El enemigo ha dejado de ser básicamente los actores estatales para pasar a ser una red. Ello motiva que las ideas rectoras de equilibrio de poder, disuasión, contención y retaliación deban ser profundamente replanteadas. Los actores estatales calificados como enemigos, distan de tener una identidad significativa en cuanto capacidades militares, económicas y demográficas. Su importancia como amenaza pasa a ser su control de armas de destrucción masiva y su eventual interacción con el terrorismo internacional. No obstante, la metáfora del eje del mal como una entidad compleja y abstracta pero sobre todo racional y unitaria le permite a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red, como es el terrorismo internacional y el crimen organizado. En los términos 'constructivistas' de Alexander Wendt, la relación de Estados Unidos con este eje no será una relación Kantiana de 'amigos' o Lockeano de 'rivales' sino que será una relación Hobbesiana de 'enemigos' o, aun más aguda, de 'hostilidad absoluta' (o sea el no reconocer en el otro ningún tipo de legitimidad o capacidad de conciliación). Esto

implica cuatro cosas. La primera y más evidente es que Estados Unidos actuará como un estado revisionista bajo el principio "eliminar o ser eliminado". En esta lógica, la diferencia entre seguridad ofensiva y defensiva se diluye ya que, como expresa la ESN, "la mejor defensa es el ataque": si lo que se busca es mayor seguridad, los Estados pueden anexar territorios o invadir otros Estados bajo pretextos defensivos, como sucedería con Irak. Segundo, la toma de decisiones no tendrá muy en cuenta las perspectivas futuras posibles sino que se orientará siempre al "peor escenario". Bajo este esquema, poco importa la jugada del otro actor en dirección cooperativa. Tercero, las capacidades materiales relativas serán de suma importancia. Como afirma Wendt, la enemistad "le otorga a las capacidades un significado particular, el cual no se deriva ni de sus propiedades intrínsecas ni de la anarquía como tal sino de la estructura del rol", en este caso de enemigos. Por eso, poco importa si Saddam Hussein tiene poco o nada en materia nuclear, química y biológica (si bien de hecho parece poseer estas dos últimas capacidades) ya que el enemigo puede provocar daños mayúsculos por medio de estrategias "asimétricas" (terrorismo, disrupciones económicas, etc.). Siguiendo este análisis, la ESN es bien clara al observar que Estados Unidos no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la auto-defensa.

El Cono Sur en la ESN

Hay una primera mención que la ESN hace del Cono Sur que afirma que en esta región, junto a otras, cientos de terroristas permanecen ocultos en torno a células organizadas. Más adelante, la ESN analiza las regiones con problemas y comienza por el conflicto entre Israel y Palestina, luego comenta sobre India y Paquistán y, en tercer lugar, aparece el He-

misferio Occidental. Acá, el informe menciona las coaliciones flexibles con aquellos que comparten las prioridades y valores de los EE.UU. El objetivo de las alianzas es promover "seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza". El único país que la estrategia menciona de manera separada es Colombia, por obvias razones. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de la ESN: los EE.UU. ayudarán de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente el accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado, y en el caso que ello no sea suficiente queda la puerta abierta para intervenciones más directas por parte de la superpotencia. Tal como lo señaláramos a comienzos del presente artículo, la ESN hace referencia a la presencia del terrorismo internacional en diversas regiones del mundo entre las que incluye a Sudamérica. Si bien no entra en mayores detalles, las declaraciones públicas de prominentes figuras civiles y militares de los EE.UU. parecen hacer referencia a Colombia, la zona andina y la Triple Frontera. Dado que la región Sudamericana se caracteriza aún por su sustancial subdesarrollo económico y político, las constantes y destacadas referencias de la ESN a la importancia que los EE.UU. le asigna y le asignará a la implementación de prácticas democráticas, de libre mercado y contrarias a la corrupción deberán ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones en la región. Si bien es altamente probable que tanto las visiones más escépticas (o "nada cambió") como las más exageradas o lineales sobre el mayor interés de los EE.UU. en estos temas se vean decepcionadas en la implementación concreta de esta estrategia. De todas formas, la importancia que este do-

cumento Nacional de Seguridad (y aún artículos publicados recientemente en revistas estrechamente ligadas a la visión estratégica estadounidense) le brinda a la democracia, el mercado y la transparencia como factores estabilizadores frente a enemigos no estatales como el terrorismo internacional y el narcotráfico, hacen que sea altamente probable que “algo cambie”.

¿Durará la unipolaridad?

Según la ESN no es necesario ni deseable embarcarse en una estrategia de equilibrio. Más y mejores beneficios pueden obtenerse aceptando la supremacía de Estados Unidos que desafiándola. Estados Unidos puede proveer paz y estabilidad bajo la lógica “cooperen y cooperaremos”. Analistas como Christopher Layne o Kenneth Waltz creen que este período unipolar es una ilusión o un “momento” (de 15 a 20 años de duración), una anomalía en la teoría del equilibrio de poder. Tarde o temprano, observan, los estados verán amenazada su posición y comenzarán el proceso de balanceo. De este modo, Japón, China, o la Unión Europea se verían amenazados por la presencia abrumadora de los Estados Unidos y, de manera paulatina, emprenderán prácticas de equilibrio de poder. “El poder”, afirma Kenneth Waltz, “no atrae sino que rechaza”. Para otros teóricos, como William Wohlforth, la unipolaridad vino para quedarse por varias décadas y proveer al mundo de paz y estabilidad. Wohlforth cree que los posibles candidatos a balancear no están dispuestos a enfrentar el poder abrumador de Estados Unidos. Desde una visión más liberal, John Ikenberry sostiene que la ausencia de un equilibrio de poder radica en el diseño institucional del sistema internacional, que reemplaza las reglas de equilibrio de poder por la dinámica de una comunidad de seguridad constituida por un entramado de instituciones

multilaterales, estados democráticos y regímenes de interdependencia económica en Occidente. Stephen Walt critica estas tres visiones. La ausencia de balance de poder no es meramente una transición hacia un orden con más de un polo, ni se debe al temor de los aliados, ni a la red de instituciones. Para Walt, los estados no balancean capacidades materiales sino amenazas. Si al momento no hubo equilibrio de poder es porque Estados Unidos no ha representado una amenaza seria a las potencias mayores. Según Walt, la unipolaridad continuará mientras Estados Unidos se comporte como un estado hegemónico ‘benigno’ que nos haga creer que lo que es bueno para él es bueno para todos. De manera similar, Michael Mastanduno observaba en 1999 que la unipolaridad duraría mientras los Estados Unidos manejaran efectivamente tres desafíos. El primero era evitar la formación de alianzas para equilibrar el poder americano. El segundo era evitar caer en lo que algunos denominan la arrogancia del poder, que consiste en dictar antes que consultar, en imponer valores antes que en tolerar. El tercero era mantener un firme apoyo doméstico para llevar adelante políticas económicas y de seguridad con cierto margen de maniobra. La Estrategia de Seguridad Nacional toma estos tres desafíos con relativo éxito. Si bien la lucha contra el eje del mal intenta ser el factor que aglutine a la población, no está claro por cuánto tiempo esta amenaza puede unir a una sociedad golpeada por una economía orientada a la guerra y a los escándalos financieros. Por su parte, Bush no parece estar convencido de la necesidad de refrenar la arrogancia del poder, especialmente cuando días atrás manifestó que la diferencia entre América y el *eje del mal* es que “nosotros amamos y ellos odian.” De este modo, si Estados Unidos se muestra decididamente unilateral, agresivo y

provocador, el equilibrio de poder será entonces más factible.

La casi totalidad de los teóricos de Relaciones Internacionales citados en este último punto del presente trabajo, sin importar su pertenencia a las corrientes realistas o liberales, tienden a coincidir en un punto: la importancia clave que tiene y tendrá la capacidad de la política doméstica de los EE.UU. de moderar y encauzar los naturales y lógicos instintos unilateralistas (dado el propio momento unipolar y por los efectos de los ataques del 11/9) con el propósito de erosionar los eventuales (y seguramente no inmediatos) juegos de contrabalanceo de poder y dotar de una mayor gobernabilidad y estabilidad a un sistema internacional caracterizado por “amenazas asimétricas” (terrorismo, narcotráfico, etc.), interdependencia económica y globalización. Estas tres realidades requieren de niveles aceptables de coordinación y cooperación, como manera realista de responder a los riesgos a la seguridad y estabilidad que deparan las próximas décadas. Asimismo, la auto-restricción de los EE.UU. debería verse complementada por un rol más maduro, activo y con visión estratégica de las potencias que se han visto amparadas a lo largo del último medio siglo por la política de seguridad estadounidense. Esta otra cara de la moneda suele ser la menos mencionada dado que resulta mucho más fácil y popular cargar las tintas en los riesgos del unilateralismo de la superpotencia.



Comentario Bibliográfico

Seminario “Las Nuevas Amenazas a la Seguridad”, Agustín Romero (comp.); Consejo Argentino para las Relaciones internacionales, Escuela Nacional de Inteligencia; Junio 2002.

La desaparición del conflicto bipolar con el fin de la Guerra Fría dio lugar a la conformación de un nuevo orden mundial en el que convergieron en una ideología predominante las fuerzas de la Democracia y el Mercado. La aceleración del proceso globalizador, caracterizado por la creciente intensidad y alcance de las relaciones económicas, políticas, militares y sociales a nivel internacional, permitió la aparición de nuevos actores y nuevas amenazas en la escena internacional. En este contexto, fueron emergiendo nuevas nociones de seguridad basadas en el reconocimiento de que el Estado y sus ciudadanos se enfrentan a un creciente conjunto de problemas, tal como el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de drogas, el flujo de refugiados e inmigraciones, y la proliferación de armas livianas, que se relacionan y son interdependientes. Éstas, reconocidas como “nuevas amenazas”, ponen en tela de juicio la capacidad de los Estados para hacerles frente por sí solos, a la vez que convocan a encontrar soluciones más creativas, menos rígidas y basadas en nuevas formas de cooperación interestatal.

Desde esta perspectiva, “Las Nuevas Amenazas a la Seguridad” reúne artículos de un valor académico y profesional esencial, en donde se plantean escenarios e hipótesis de trabajo que permiten incorporar las nuevas visiones de seguridad al plano de las políticas públicas. El libro, que surgió a partir del seminario organizado conjuntamente por el Grupo Joven del CARI y la Escuela Nacional de Inteligencia entre mayo y junio de 2001, nos brinda la experiencia personal de los expositores, entre los que se encuentran algunas destacadas personalidades del ámbito académico, otras del ámbito periodístico, y actores directamente vinculados a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

El libro se encuentra dividido en cuatro partes, respetando la estructura temática que se desarrolló a lo largo del seminario. En la primera, se tratan los cambios en el paradigma de la seguridad nacional, el caso de Colombia y sus implicancias para América Latina. El trabajo de Agustín Romero da cuenta de la incapacidad de los organismos regionales y de los propios Estados para identificar sus intereses en materia de seguridad. Por su parte, Juan G. Toklatian analiza el conflicto colombiano como un probable modelo de intervención externa en los asuntos internos del hemisferio. De esta forma, ambos autores concuerdan en cuanto a la profunda necesidad de que la región presente un plan propio para la resolución de la crisis en Colombia.

A lo largo de la segunda parte, se incorpora la visión de las fuerzas de seguridad frente al fenómeno del narcotráfico. En esta sección se desarrollan las experiencias y problemáticas de quienes participan directamente en la lucha contra las drogas en la Argentina. Así, el comisario Besana describe la creciente relevancia que fue adquiriendo la lucha contra las drogas en nuestro país a lo largo del siglo XX hasta la actualidad, y realiza un diagnóstico de la situación actual. Por su parte, el valioso trabajo del comandante Jorge A. Hogalde, de Gendarmería Nacional, analiza los cambios culturales en la forma de distribución y comercialización de la droga, a la vez que el prefecto Raul H. Peñafort nos permite observar con mapas y estadísticas, la versatilidad y pericia con que funcionan estas organizaciones delictivas.

En la tercera parte, “la Argentina frente al terrorismo”, se plantea el desarrollo de la seguridad en la Argentina frente a la amenaza terrorista, incorporando la experiencia del Ejército y de la Policía Aeronáutica. Junto a esto, el destacable trabajo del Dr. Mariano Bartolomé identifica al terrorismo como una amenaza concreta y tangible para la República Argentina, describiendo sus características esenciales y sus posibles patrones de cambio.

Por último, se analiza la respuesta de la Argentina a la lucha contra las drogas desde el punto de vista jurídico, político y social. Mientras que el fiscal de San Martín, Miguel Ángel Blanco, ofrece una cruda radiografía de la realidad que se vive en el conurbano bonaerense, el Dr. Lorenzo Cortese incorpora la experiencia adquirida durante su gestión al frente de la Secretaría de Lucha y Prevención contra el Narcotráfico.

Conjuntamente, los trabajos aquí reunidos vienen a llenar un vacío respecto a las manifestaciones y problemáticas de la seguridad en la Argentina desde la óptica de las políticas públicas, a la vez que contribuyen a enriquecer el debate sobre las amenazas que el narcotráfico y el terrorismo representan para nuestra sociedad y para la paz y la seguridad internacional. En resumen, resulta una compilación imprescindible que nos permite comprender el alcance de las nuevas amenazas a la seguridad argentina en el contexto regional e internacional actual.

Gala Gómez Minujín