



año 8
número 35
julio 2005

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

Europa 2005: ¿Un Nuevo Commonwealth?

*Carlos Pérez Llana**

En este número:

• **Europa 2005: ¿un nuevo Commonwealth?**

Carlo Pérez Llana

• **Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional.**

Horacio Jaunarena

• **El Rol de las Fuerzas Armadas en la crisis boliviana.**

Rosendo Fraga

• **La Conferencia Internacional sobre Irak.**

Francisco Corigliano

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaría 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

El temido efecto dominó, instalado en Europa luego del No francés y holandés, no sólo ha paralizado el proceso de aprobación del Tratado Constitucional sino que también dio por terminado un ciclo del proceso de integración europeo iniciado con el Tratado de Roma en 1957.

La Europa que los franceses de izquierda y de derecha - el centro del arco político votó por el Sí - hicieron de muerte, fue una empresa liderada por Francia y Alemania consagrada a consolidarla económica y políticamente. La idea de la continua profundización fue la resultante y el Euro la expresión más acabada de esa verdadera utopía que institucionalmente implicaba un compromiso: avanzar cediendo progresivamente soberanía.

Terminada la guerra fría, ese proyecto continental/europeísta debió enfrentar un desafío: el ingreso de países neutralistas que no adherían al modelo franco-galo, como Austria, Suecia y Finlandia, y la candidatura de los ex-países comunistas ansiosos por ingresar a Europa. Con la perspectiva que brinda el tiempo transcurrido, puede sostenerse que lo mejor hubiera sido establecer una lógica de asociación con Europa Central, en vez de establecer un ingreso pleno de países que vendrían a desequili-

brar una orfebrería político-institucional elaborada durante décadas a través de difíciles consensos. Además, esa modalidad de ingreso abierto reintrodujo una candidatura que los gobiernos en general sostienen, pero que la sociedad rechaza: la de Turquía.

Cuando en el 2004 Europa se amplió, objetivamente hablando nació una nueva Europa. Un cambio en la composición de los miembros despojó a Francia y Alemania de la conducción del proceso y nació una nueva mayoría integrada por los países eurocentrales, Gran Bretaña, la España de Aznar, la Italia de Berlusconi, Holanda y Dinamarca. Este nuevo eje postula una "Europa mínima", esto es, mercado y valores compartidos sin el "adicional" de las políticas comunes en materia de defensa y asuntos exteriores. Los viejos atlantistas, como Londres y Copenhague, sumaron a los que viniendo del comunismo se creen más protegidos por la OTAN que por cualquier proyecto europeísta con resabios antiamericanos. En los días previos a la guerra de Irak, el Secretario de Defensa americano sintetizó crudamente el nuevo clivaje: la "nueva" v.s la "vieja" Europa.

Los "viejos europeos", sabiendo que una Europa de 25 necesita de una nueva institucionalidad, razonaron que los problemas de la

integración podían solucionarse con más integración. De allí la apuesta a la Constitución, que tibiamente avanza en la línea de la soberanía compartida dejando abierta las puertas de la profundización a aquellos países que no se conforman con administrar la ampliación. Pero la apuesta fracasó, tal vez por la miopía política del Presidente Chirac, que pudiendo aprobar el proyecto en el Parlamento, apostó a una consulta confiando en un Sí funcional a su proyecto de reelección.

¿Y ahora qué?

Todavía no existe una "nueva agenda europea", pero sí es posible conjeturar acerca de las consecuencias inmediatas post parálisis institucional.

La primera reflexión sobre el futuro alude a los efectos externos. Esta nueva Europa, al haber perdido dinámica, de inmediato deja de atraer y de suscitar esperanzas en los nuevos y en los potenciales socios. En la Europa Central los sectores antieuropeos están levantando el discurso nacionalista, argumentando que se ha hecho un ajuste enorme y doloroso para terminar "cobrando muy poco". Básicamente están aludiendo a los obstáculos que encuentran en obtener los fondos de un presupuesto europeo que hoy todos discuten, ya que



Alemania no quiere aumentar sus aportes, Gran Bretaña pretende que le sigan reintegrando el cheque de 5.000 millones de dólares, obtenido en los '80 por la Sra. Thatcher, y Francia pretende que nada cambie para que sus agricultores sigan viviendo de los subsidios. El europesimismo bien puede expandirse en esas tierras donde la nostalgia de lo real tiene su peso. Un ejemplo: en las recientes elecciones en Rumania y Bulgaria, dos países que en el 2007 deberían ingresar, los sectores pro-europeos fueron derrotados.

Un segundo efecto externo es la pérdida de esperanza que ya se advierte en aquellos países para quienes la utopía del ingreso a Europa era el motor intelectual de las elites y los sectores modernos. Nos referimos a realidades tan distintas como Bielorusia, Moldavia, Ucrania y los países Balcánicos. En estas geografías, al igual que en el mundo Báltico, el temor a una recuperación rusa y a la reaparición en Moscú de proyectos expansivos y el vacío que provoca la falta de Europa alimenta una legítima inseguridad.

En una frecuencia distinta, pero inspirada en la misma lógica, aparece Turquía. Formalmente en octubre del 2005 las conversaciones entre Ankara y Bruselas deberían comenzar pero nadie ignora que ese compromiso responde a una realidad tributaria del pasado.

El tercer efecto externo es toda una paradoja. Parte de la izquierda europea se opone al Tratado constitucional argumentando que falta una definición más profunda en materia de política exterior y de seguridad. En otras palabras, son más antiamericanos. Pero ahora en una Europa debilitada y cada vez más insegura debido al fantasma terrorista que acaba de renacer en Londres, las demandas de seguridad confluirán en pedirle a la OTAN y a los EE.UU mayor presencia, ora para evitar un "espacio intermedio" entre Europa y Rusia, ora para combatir al islamismo radicalizado.

El cuarto efecto está asociado al tipo de orden mundial al que aspiran los europeos. Históricamente, la apuesta europea fue en favor de lograr orden a través del afianzamiento de las instituciones y de la diplomacia multilateral. Paralelamente, la idea de alcanzar un protagonismo en los grandes temas internacionales asociados a la ecuación guerra/paz siempre supuso una distribución más horizontal del poder mundial, en otras palabras, un mayor nivel de multipolarismo. Una Europa debilitada y en repliegue difícilmente será capaz de ayudar en la construcción de orden internacional a través del Derecho e Instituciones.

La Europa de los 25 que ahora deberá consagrarse a un debate insoslayable acerca de su identidad y a la gobernabilidad con instituciones concebidas para 15, obligadamente asignará menos recursos a otros temas que la tienen como actor relevante. Estamos pensando, por ejemplo, en las negociaciones que desarrollan Gran Bretaña, Francia y Alemania para obtener por parte de Irán un compromiso cierto en orden a abandonar sus proyectos nucleares. La opción diplomática defendida por los europeos ha perdido sustentabilidad, el desafío iraní es real y la palabra final está en manos del gobierno americano.

Finalmente, cuando el edificio institucional europeo cruje, a Gran Bretaña le está reservada la Presidencia. Con los líderes continentales asediados o derrotados, Tony Blair se encuentra en condiciones óptimas de ejercer un liderazgo de proposiciones. Su idea principal consiste en llevar el debate a lo que él considera el punto central: redefinir el llamado modelo social europeo. Para el líder de la "tercera vía", el mejor modelo consiste en hacer compatible crecimiento económico y políticas sociales. Las críticas contra el modelo anglosajón que levantan los adversarios de la Constitución, sin embargo, no logran explicar por qué el "otro modelo" no logra hacer crecer al Continente ni reducir el desem-

pleo.

En semejante desierto dirigencial, el Primer Ministro británico acaba de llamar para el otoño boreal a una reflexión europea acerca de cómo recuperar competitividad y de cómo volver al empleo. Sus detractores están a la defensiva y sin propuestas, esperando en Alemania una derrota y en Francia sufriendo una agonía. Los argumentos británicos encuentran otra circunstancia favorable: la discusión del presupuesto europeo 2007/2013. Sin darle respiro a sus críticos, Tony Blair ha cargado contra la asignación actual de los recursos, concretamente el 40% consagrado a la Política Agrícola Común. En un reciente artículo publicado en *Le Figaro*, el Primer Ministro británico puso el dedo en la llaga cuando afirmó que la India lanza anualmente al mercado más egresados en ciencias que toda Europa. Obviamente con esos datos el destino europeo no tiene asegurado el futuro y el compromiso de Lisboa, en torno a una Europa tecnológica y moderna, no deja de ser retórica cuando los europeos siguen privilegiando a una población que no alcanza al 5% del total y que vive de subsidios que perjudican a los países pobres y a los que producen alimentos competitivamente.

El tiempo dirá si Tony Blair logra articular sus proyectos sumando a una nueva coalición capaz de ejercer una mayoría que le garantice a Europa un nuevo rumbo. Sus críticos lo siguen catalogando como un atlantista sin sensibilidad social. Su proyecto consiste en una Europa ampliada, económicamente sana, abierta al mundo, con un Estado capaz de formular un nuevo contrato entre capital y trabajo en un contexto de globalización. Si lo logra, el *blairismo* habrá logrado construir un nuevo Commonwealth. Paradójicamente, la viabilidad de esa ambición tal vez no se juegue en Europa, sino en Irak.

* Profesor en las Universidades San Andrés, Di Tella y Siglo 21.



Seguridad Ciudadana y Defensa Nacional*

Horacio Jaunarena

Para comenzar, sugiero que tratemos de aportar alguna precisión acerca del concepto de seguridad.

Los tiempos que estamos viviendo hacen que muchos de nosotros, al hablar de seguridad o de inseguridad, estemos pensando en aquella que se refiere a la actividad delictiva. Sin embargo, de ninguna manera allí se agota el concepto. El mal estado de nuestras rutas al borde del colapso por el tránsito excesivo también atenta contra nuestra seguridad; las salas de espectáculos con déficit en los elementos de prevención de incendios también lo hacen; la falta de previsión acerca de qué hacer cuando la sociedad se enfrenta con una catástrofe natural o un ataque terrorista o la impotencia de nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad para responder adecuadamente a una amenaza, son también factores que atentan contra nuestra seguridad.

El tema no es menor, porque si no tenemos en claro el concepto, fácilmente nos equivocaremos en encontrar la respuesta adecuada cuando nuestra seguridad esté en riesgo por alguno de aquellos factores, o corremos el riesgo de focalizar la prevención en uno de ellos descuidando los restantes.

La Organización de las Naciones Unidas define a la seguridad como "la situación en la que un Estado se considera resguardado contra las agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso."

Como se ve, según esta acepción la seguridad es una situación ideal a alcanzar por los estados, y la defensa sería uno de los medios que dispone el Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos.

Sin embargo, en nuestro país, a través de sus leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, se distingue entre Seguridad, palabra con la cual nos referimos a lo que hace a la problemática de la

seguridad interna y a los conflictos que se derivan de agresiones de origen interno, y Defensa, palabra con que las leyes se refieren a conflictos derivados de amenazas de origen externo.

Un corolario de esta distinción es que a las amenazas de origen externo se les debe dar respuesta con nuestras Fuerzas Armadas, y a las de origen interno se les da con nuestras Fuerzas de Seguridad.

Obviamente, toda agresión, sea de origen interno o externo, atenta en última instancia contra la seguridad ciudadana.

El transcurrir del tiempo y la evolución en el tipo de amenazas ha hecho que nos preguntemos si no es hora de actualizar nuestra terminología en razón de que ella resulta inadecuada para dar respuesta al contexto de amenazas que afectan a la seguridad ciudadana, ya que en muchos casos la aplicación automática y mecánica de los postulados que se derivan de ella traerán aparejadas respuestas en algunos casos excesivas y en otros insuficientes, dado el tipo de medio empleado.

Es que el límite entre ambos conceptos, que siempre fue difícil de establecer, en el mundo en que nos toca vivir es más difuso aún.

En nuestra Patria, nadie ignora que esta distinción tiene una raigambre histórica derivada de la represión ilegal, carente de todo control, que sufrió nuestro país en la década de los años setenta. No obstante, a más de treinta años de aquella época, vale la pena preguntarse si el mundo y nuestra Patria no ha cambiado lo suficiente como para que hagamos un esfuerzo y adecuemos nuestras concepciones a lo que hoy nos toca vivir y no a lo que vivimos hace treinta años.

Muchos otros países tienen o tenían diferencias similares entre Defensa y Seguridad, pero esto viene cambiando aceleradamente - sobre todo en los EE.UU.-, después

de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

No se trata de una cuestión meramente teórica. Como ya lo dijimos, la separación tajante de los conceptos puede traer como consecuencia que equivoquemos el medio empleado para responder a una agresión, o que el diseño que le demos en el futuro a la estructura de nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad devengue anacrónico, en el sentido que no esté a la altura de los desafíos a los que tiene que responder.

Lo que desde nuestro punto de vista resulta claro es que el medio que debemos emplear para dar respuesta a una amenaza a nuestra seguridad, no tiene que ver con su localización geográfica, sino con la índole y las características de la misma, y que antes de dividir nuestros sistemas de defensa y seguridad como si fueran compartimentos estancos, impenetrables unos y otros, debiéramos apuntar a una mayor coordinación de las acciones entre ellos, sin perder de vista el empleo de los elementos dentro de los conceptos de racionalidad, proporcionalidad y progresividad de la respuesta, lo cual debe ser resuelto desde la más alta esfera del poder y la responsabilidad política.

Lamentablemente para ello no hay fórmulas mágicas, sólo nos puede guiar nuestra razón y debemos intentar no caer en la espúrea especulación política cuando abordemos la cuestión.

Para graficar lo que estoy diciendo acerca de modernizar nuestros esquemas de pensamiento, tomemos un ejemplo que tenemos a la vista: el contingente de tropas de nuestras Fuerzas Armadas que están cumpliendo su misión en Haití.

Si prestamos atención a la tarea que están enfrentando, nos daremos cuenta que ellas son fundamentalmente tareas de ayuda humanitaria y básicamente, en lo que hace a la seguridad, típica-



mente policiales. Tareas que tienen prohibido realizar en la Argentina, y si lo tienen prohibido por nuestra legislación, tampoco podrán tener la instrucción ni el equipamiento adecuado para esa misión. Es decir, que lo que no pueden realizar en nuestro territorio, sí lo pueden realizar en el exterior, pero claro, sin la instrucción adecuada.

En el caso de Haití, vale la pena incluir en esta reflexión una observación acerca de la verdadera abnegación con que nuestras tropas están trabajando en la zona y las críticas que se comienzan a oír en los EE.UU. sobre el fracaso de la misión, y sobre la necesidad de enviar a la zona tropas de ese país adecuadamente instruidas.

Y esta no es una cuestión menor, habida cuenta de que cada vez más las misiones de Paz de la ONU abordan conflictos intraestatales en los que la tarea predominante es del tipo policial y no militar, en las categorías tradicionales que concebimos esos términos, y que hay una intención política manifestada reiteradamente por Argentina de seguir participando en las misiones de Mantenimiento de la Paz y de Imposición de la Paz de las Naciones Unidas.

Otro ejemplo de las incongruencias a que nos llevan la rigidez y el anacronismo de nuestros conceptos es la noticia que de vez en cuando nos llega acerca de buques de nuestra Armada que realizan capturas de pesqueros en nuestro mar territorial, una tarea típicamente policial, pero que a nadie, en su sano juicio, y con la deprecación de nuestra riqueza itícola que se está produciendo, se le pueda ocurrir que nuestros buques deban dejar escapar al predador.

El resultado práctico es que, como consecuencia de concebir a nuestra Armada y a nuestra Prefectura como compartimentos estancos, cada una trabaja sin mayor coordinación, con el previsible despilfarro de nuestros recursos que, por añadidura son escasos.

Sería largo enumerar la serie de incongruencias que se come-

ten al implementar medidas que hacen a nuestra seguridad, pero para cerrar este capítulo de mi exposición, podríamos preguntarnos con qué formación profesional los hombres de nuestra Prefectura Naval encaran la tarea de seguridad en villas de emergencia del Gran Buenos Aires.

¿Qué hacer?

Pero supongamos que hoy, por un milagro, tuviéramos la posibilidad de modernizar a nuestras Fuerzas Armadas, como lo intentamos con un plan a ocho años que se diseñó durante nuestra gestión. ¿Cuál es la visión estratégica que le da forma y vida a esta modernización? ¿Cuál va a ser el criterio con que decidiremos nuestro equipamiento? ¿Compraremos lo que se tenga más a mano y que sea más accesible? Con este criterio, en lugar de que la misión determine el equipamiento, nos vamos a encontrar con que el equipamiento, o quien financie el mismo, va a determinar nuestra misión. ¿A qué estrategia responde, por ejemplo, agregar a nuestras once brigadas famélicas del ejército dos más, y cuál es la razón de su ubicación geográfica?

Personalmente, estoy convencido de que más temprano que tarde se nos va a plantear la necesidad de adaptar nuestro instrumento militar a las necesidades que nos impone el tiempo que nos toca vivir, y para que este proceso de adaptación sea adecuado, es necesario que, previamente, tomemos una decisión acerca de cómo nos vamos a insertar en el mundo, quiénes serán nuestros aliados, qué tipo de conflictos nos van a afectar, de qué amenazas nos defenderemos, qué rol jugaremos en la región.

Es necesario aceptar que, hasta ahora, el rumbo de nuestra política exterior ha sido errático, y en este contexto es imposible evitar que la organización de nuestro sistema de defensa y seguridad también lo sea, y ello se debe a la ausencia de una definición estratégica aceptada por el conjunto.

Si seguimos dilatando esta definición, corremos serio riesgo de quedar fuera del mundo, o en el mejor de los casos, sumidos en un aislamiento en medio de un universo cada vez más relacionado, y con un sistema de Defensa y Seguridad que no está a la altura de las reales necesidades de nuestra Patria.

El panorama regional

Para poder llegar a alguna conclusión sobre este tema, podríamos empezar por ver lo que está pasando entre los países de América del Sur en referencia a que algunos observadores han expresado sus temores de que en esta parte del planeta estemos al borde del inicio de una carrera armamentista, en el marco de un contexto de alta inestabilidad política en algunos países.

En este sentido, se observan las compras de armamento del Gobierno de Venezuela a España, Rusia y Brasil consistente en aviones, patrulleras, y cien mil fusiles de asalto AK103 y 104. Más allá de su situación interna, se advierte la intención de expandir su liderazgo a toda la región, ayudada por sus extraordinarios ingresos, provenientes del precio que, a nivel internacional, tiene su principal fuente de riqueza que es el petróleo.

Se observa también la compra por parte de Chile a los EE.UU. de aviones F16 por un monto que se acercaría a los 1300 millones de dólares, la modernización de su flota con la incorporación de nuevas unidades, y en general, un panorama presupuestario fuerte debido a los altos valores del cobre en el mercado mundial (como se sabe un porcentaje de su comercialización se destina al presupuesto militar).

Perú, a su vez, ha firmado acuerdos de cooperación con Rusia para la modernización de sus aviones Mig, y con Francia para la modernización de sus Mirage 2000, al tiempo que su gobierno enfrenta crecientes dificultades debido a su alto índice de impopularidad.



Si bien Brasil parece querer asumir el liderazgo en la región, no podemos ignorar que si midiésemos sus niveles de pobreza con la misma vara que medimos los nuestros, tendríamos que el ochenta por ciento de su población se halla por debajo del mismo.

De todos modos, nuestro vecino, con una fuerte preocupación por lo que acaece en su extendida frontera con Colombia, ha completado el proceso de radarización de todo su territorio con la cobertura del Amazonas. Se ha constituido en el único país de América del Sur que posee un portaaviones, y realiza un fuerte equipamiento de su poderío aéreo, necesario para la custodia de su extenso territorio y acorde con su decisión de tener cada vez mayor protagonismo en la esfera de las decisiones mundiales.

Al mismo tiempo, la creciente escalada de violencia, consecuencia del narcotráfico, la pobreza y la marginalidad y la ausencia de una fuerza federal de seguridad como el caso de los Carabineros de Chile y nuestras Gendarmería, Prefectura y Policía Federal, han motivado que cada vez sean más intensas las relaciones de colaboración de las Fuerzas Armadas en los combates contra estos delitos y cada vez más débiles las fronteras que antaño dividían a las cuestiones de Defensa de las cuestiones de Seguridad.

Colombia, con un moderado crecimiento de su actividad económica, vive desgarrada por su guerra contra los insurgentes que controlan parte de su territorio y se sustentan con la producción y tráfico de estupefacientes.

Ecuador ha sido recientemente un claro ejemplo de debilidad democrática recurrente y de permanente inestabilidad que frena toda eventual política de desarrollo.

Bolivia, en el centro geográfico de la región, atraviesa la peor crisis institucional de su historia. La sociedad aparece fracturada por proyectos antagónicos, cuestiones económicas, resentimientos entre distintas etnias, impulsos au-

tonomistas, sin que ningún grupo, etnia, partido político o factor de poder esté en condiciones de prevalecer sobre los demás, lo cual pone al País en riesgos que van desde la anarquía generalizada hasta la secesión de su territorio. Circunstancias que afectan estratégicamente no sólo a los bolivianos sino a todos los países de la región. Por supuesto también al nuestro.

Mientras tanto, en muchos países, como recurso político de los gobiernos para obtener un consenso que aparece menguado, se recurre a exacerbar el nacionalismo de la población, en un campo propicio para ello como es el de la marginación y el atraso, y que puede producir conflictos en el ámbito internacional que hasta hace un tiempo se consideraban de difícil acaecimiento.

Para completar este cuadro de situación, apuntemos que Estados Unidos, acuciado por la necesidad de mantener intacta su seguridad nacional amenazada por el terrorismo internacional, vive prácticamente en estado de beligerancia global e, inevitablemente, una de las consecuencias de ello es la poca prioridad que le otorga a esta región del mundo, salvo en aquellas cuestiones que puedan afectar a su seguridad, tratando en lo restante que sea la propia región, a través de sus países líderes, y naturalmente dentro de su esquema estratégico y de sus intereses, los que contribuyan a la solución de los problemas que se generen.

El papel de la Argentina

Argentina, atravesada por una prolongada crisis económica de la cual estamos emergiendo con dificultades, es uno de los países del mundo que menos gasta en Defensa en términos de porcentajes de su PBI. Es posible, entonces, pensar que superada la crisis, la realidad nos enfrente duramente con la necesidad de modernizar nuestras estructuras de Defensa y Seguridad, si queremos definitivamente construir un espacio en donde nuestros compatriotas puedan gozar del mayor bienestar.

Una primera conclusión con respecto a nuestra región es que la situación no es auspiciosa y que se abre un vasto nivel de incertidumbre. En ese contexto, Argentina, Brasil y Chile presentan un panorama de estabilidad institucional y una cada vez mayor interrelación, aunque se deriven de ello casi como una consecuencia natural, conflictos comerciales que se van resolviendo con exagerada lentitud.

Tenemos, como vimos, un panorama incierto en Bolivia con cuestiones que afectan a su propia integridad y una situación de normalidad en Uruguay y Paraguay con los problemas característicos de los países en desarrollo, pero nada hace pensar que estén en juego sus integridades.

Esta realidad que estamos viviendo en nuestra región coincide con la evidencia de que las amenazas que nos afectan tienen cada vez más las características de no ser originadas por un estado, ser transnacionales y, como consecuencia, la respuesta, para ser eficaz, debe trascender nuestras fronteras.

Ello nos indica que debemos seguir con los esfuerzos tendientes a una mayor integración de nuestro sistema de Defensa y Seguridad con los de los países del Cono Sur, con miras a la creación de un Sistema de Seguridad Cooperativo, que contribuya a ofrecer al mundo un área de seguridad para quienes habiten o quieran invertir dentro de la región.

Una decisión estratégica de la Argentina, en el sentido de construir un polo de poder en el Cono Sur con sus vecinos hará colocar, por añadidura, en su verdadero lugar a la discusión que se pueda producir por la producción y venta de zapatos, o de lácteos, y morigerar los arrestos temperamentales a que nos está acostumbrando nuestra máxima conducción política.

* Extracto de la Conferencia pronunciada en el Club Universitario de Buenos Aires (CUBA), el 13 de junio de 2005.



El Rol de las Fuerzas Armadas en la Crisis Boliviana

*Rosendo Fraga**

Bolivia no sólo vive una crisis político-institucional, sino que corre el riesgo de ser el primer "estado fallido" de América del Sur.

Si bien en los últimos días los acontecimientos se han encauzado, acordándose una elección general para el 4 de diciembre, la situación sigue siendo frágil y hace conveniente analizar el rol de las Fuerzas Armadas que hasta el momento han tenido una actitud muy prudente y respetuosa de la legalidad.

Decenas de oficiales están procesados por su actuación en la represión de las protestas que en octubre de 2003 provocaron la renuncia de Gonzalo Sánchez de Losada y con este antecedente, los mandos militares han advertido que sólo intervendrán para impedir la desintegración del país y cuando la soberanía nacional corra riesgo.

Concretamente, se refieren al caso de secesión, que es el fantasma en el cual pueden desembocar los reclamos de autonomía de los cuatro departamentos de la región oriental del país (Santa Cruz de la Sierra, Tarija, Pando y Beni) - que por ahora han aceptado posponer sus referendums autonómicos - o las reivindicaciones de las "patrias" indígenas quechua y aymará en los cinco de la región occidental.

Evo Morales ha dicho públicamente que si los departamentos del oriente realizan el referéndum que han convocado para alcanzar su autonomía, sin el aval del Congreso, las Fuerzas Armadas deberían reprimirlos en el "marco de la democracia", lo que por ahora se ha transformado en una posibilidad abstracta, pero que puede volver a ser concreta.

Esto lleva a analizar qué capacidad fáctica tienen las Fuerzas Armadas bolivianas para actuar en el caso que la evolución de la crisis amenace con encaminarse hacia una secesión - que podría no ser declarada formalmente-, que es cuando podrían intervenir.

El Balance Militar de América del Sur del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, da cuenta que tienen 46.1000 hombres, de

ellos 11.2000 son cuadros (oficiales y suboficiales) y 34.900 conscriptos.

Siendo un país mediterráneo sin salida al mar la Armada, con 4.800 hombres, es la fuerza más pequeña en personal. La Fuerza Aérea tiene 6.500 y el Ejército cuenta con 34.800, es decir tres cuartas partes del total.

El caso particular es que cuenta con 4.500 oficiales y sólo 6.700 suboficiales. En el caso del Ejército, hay 2.900 oficiales y 4.100 suboficiales, lo que da más relevancia a los conscriptos en la capacidad operativa. Es el único Ejército de América del Sur con tan pocos suboficiales.

Tiene así un hombre en las Fuerzas Armadas por cada 50 habitantes y cuatro por cada 100 kilómetros cuadrados de territorio.

En principio, parece existir un grado de cohesión relativamente importante entre los 23 generales, 18 almirantes y los 12 generales de la Fuerza Aérea, pero la duda es si en caso de actuar se mantendrá la cohesión, dado que en sectores del cuadro de oficiales puede existir cierta simpatía por el autonomismo de Santa Cruz en una situación de crisis, que hay algunos cuadros que ven con simpatía a Chávez, y que la mayor parte de los conscriptos son de origen indígena.

Las unidades más operativas han sido instruidas en la lucha contra el narcotráfico y han estado participando en ella desde los años noventa.

Las guarniciones más relevantes ubicadas en la zona occidental del país donde predomina el reclamo indigenista son la División I Andina en Viacha, próxima a la capital del país (La Paz), la División Andina II en Oruro y la División Andina X en Tupiza, en Potosí. Estas unidades son las que tendrían que intervenir en la región más convulsa del país, dominada por los reclamos indígenas y campesinos.

A su vez, en el Departamento de Santa Cruz de la Sierra - epicentro del reclamo autonomista - se encuentran la VIII División de Selva en la propia ciudad de Santa Cruz y las divisiones de Monte IV en Cami-

ri y V en Rabore. Es así como en este Departamento que es sólo uno de los nueve - pero el más rico - se encuentran tres de las diez divisiones del Ejército. Es la zona en la cual el movimiento autonomista podría derivar en algún grado de secesión si la crisis se agrava.

En otros departamentos donde actúa el movimiento autonomista, se encuentra la VI División de Selva en Trinidad (Beni) y la III División de Monte en Villamontes (Tarija).

En Cochabamba, una región intermedia entre el occidente y el oriente, está la VII División Aerotransportada y en Chapare, donde la producción de coca es más relevante, la IX División.

El material y el equipamiento convencional es anticuado y ha sido provisto por países vecinos como Brasil, salvo las unidades preparadas para la lucha contra el narcotráfico, entrenadas y equipadas por EEUU.

Como dato histórico, Bolivia ha sido el único país de América del Sur que en el siglo XX llegó a disolver transitoriamente a sus Fuerzas Armadas, haciéndolo a comienzos de los años cincuenta bajo la Presidencia de Víctor Paz Estensoro en un período muy conflictivo. Dada la baja proporción de suboficiales, si se suspendiera el servicio militar obligatorio quedarían sin capacidad operativa, sobre todo el Ejército.

En conclusión, las Fuerzas Armadas bolivianas sólo intervendrán en el caso que la crisis evolucione hacia algún grado de secesión y tienen capacidad militar para hacerlo, pero la pregunta central es si en este caso, la oficialidad, la suboficialidad y la tropa mantendrán la cohesión que hasta hoy han demostrado los mandos. Mientras tanto, la consolidación del frágil proceso institucional que tiene como epicentro la elección del 4 de diciembre, aparece como el camino posible para evitar la reanudación de la crisis.

* Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría



La Conferencia Internacional sobre Irak: ¿un *turning point* en las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Europea?

Francisco Corigliano*

De acuerdo con las declaraciones del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y de la Secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, la Conferencia Internacional sobre Irak en Bruselas en junio de este año, convocada conjuntamente por los Estados Unidos y la UE y que contó con la participación de 80 delegaciones de distintos países (70 a nivel de ministros de Asuntos Exteriores), marcó una "divisoria de aguas" en la situación de Irak. Según el titular del Foreign Office británico, Jack Straw, esta instancia demostró que la comunidad internacional "profundamente dividida antes y durante las acciones militares en Irak, ahora se encuentra unida para apoyar activamente la reconstrucción" de dicho país.¹

Cabe preguntarse en qué medida Bruselas representó o no el inicio de un *turning point* para Irak – como sostuvo Annan– y para las tradicionales tensiones transatlánticas² – como señaló Straw–, o si, por el contrario, el tono optimista que fluyó de los pasillos de esta Conferencia internacional – cuyo segundo capítulo transcurrirá en Jordania en julio– constituye una mera expresión de deseos. Más allá del hecho que la Conferencia escenificó la reconciliación entre los representantes de Washington y Bruselas para darle una mano a las autoridades de Bagdad, y que el gobierno de transición del primer ministro sunnita Ibrahim Al Jaafari aprovechó este escenario para solicitar el respaldo político y material de la comunidad internacional a su gestión,³ los datos de la realidad iraquí dejan poco espacio para el optimismo, al menos por el momento y en un futuro cercano. La política de reconstrucción de Irak (*nation-building*) impulsada por Washington – que, según Rice, comprende tres frentes: reforma política, reconstrucción económica y fortalecimiento de las medidas de seguridad bajo el imperio de la ley⁴ –

se enfrenta diariamente con los trastornos derivados de los atentados terroristas contra la presencia estadounidense. Sólo la mitad de las viviendas consta de agua potable; existen problemas en el suministro de electricidad y buena parte de los fondos destinados a la reconstrucción – entre el 10 y el 50% del total– terminan siendo utilizados en medidas de seguridad.⁵

La experiencia histórica comparada de los distintos casos de *nation-building* emprendidos por los Estados Unidos – Alemania y Japón durante los primeros años de la Guerra Fría; el fallido ejemplo de Vietnam del Sur durante los años '60; y los de Afganistán e Irak en el contexto internacional posterior al 11 de septiembre– demuestra que el éxito o fracaso de estos intentos se puede medir sólo a muy largo plazo, y que el mismo depende de una serie de factores en los que entra en juego no sólo la capacidad de aplicación de la fuerza policial o militar, sino también la de captar adherentes en la – o las – naciones receptoras de la política de reconstrucción, factor íntimamente vinculado a un sostenido compromiso de la Casa Blanca con medidas de desarrollo socioeconómico y de liberalización política y cultural.⁶

El incipiente compromiso de largo plazo de los Estados Unidos y la UE con la reconstrucción de Irak, anunciado en la Conferencia de Bruselas, debe aún superar una serie de obstáculos para pasar de los dichos a los hechos. Además de los problemas cotidianos derivados de los atentados de las fuerzas de resistencia a la ocupación militar norteamericana, se suman los derivados de la escasa capacidad y/o voluntad de control de las zonas fronterizas por los vecinos de la nación iraquí – Siria, Irán, Turquía, Jordania y Arabia Saudita–. Este fue uno de los puntos mencionados en la Declaración Final de la Conferencia. En particular, la Secretaria de Estado Rice urgió a Siria a que asuma

sus responsabilidades en términos de prevenir el cruce de fronteras de militantes suicidas islámicos que, procedentes de Argelia, Túnez y Marruecos, ingresan a Irak a través del territorio sirio.⁷ Y es altamente probable que las autoridades de Teherán emulen la actitud poco cooperativa de las de Damasco: a fines de junio, el 62 % de los iraníes ha elegido como su presidente al ultraconservador Mahmoud Ahmadinajad, quien predica el estricto respeto a los valores islámicos y tiene un perfil hostil hacia Washington y el resto de Occidente.

Un obstáculo adicional a los mencionados es el deterioro de la imagen internacional de la administración de George W. Bush. Como sostiene la empresa de investigaciones Pew Research Center for the People and the Press, que hizo encuestas referidas a dicha imagen en 16 países – Alemania, Francia, Gran Bretaña, España, Holanda, Líbano, Rusia, Turquía, Paquistán, Jordania e Indonesia–, 11 de ellos tienen opiniones más favorables acerca de la China comunista que de los Estados Unidos tras la intervención de este último en Irak en 2003. Si bien la imagen norteamericana se recuperó en Indonesia, el país musulmán más populoso del mundo, debido a la ayuda material que Washington brindó a las víctimas del tsunami, en Rusia y en la India el respaldo exterior para la cruzada antiterrorista de la administración republicana – que alcanzó su punto más alto en los meses inmediatamente posteriores a los atentados del 11 de septiembre de 2001, durante la campaña de Afganistán– disminuyó en países como Gran Bretaña, Francia, Alemania, España y Canadá, y continúa siendo escaso en Pakistán, Turquía y Jordania. La mayoría de los encuestados que expresaron opiniones desfavorables acerca de los Estados Unidos mencionaron el estilo de gestión de Bush como la razón de su rechazo, destacando que no



tenían ningún problema general con la superpotencia.⁸

Finalmente, el frente interno muestra indicios del histórico rechazo de la sociedad norteamericana a las presencias militares prolongadas en el exterior. A dos años del fin "formal" de la guerra, Estados Unidos aún no ha ganado la paz, y comienzan a sentirse voces de descontento por el desarrollo de la posguerra. Un reciente informe de la CIA que circula por los pasillos gubernamentales y legislativos advierte que la presencia militar estadounidense en Irak ha convertido a dicho país en un poderoso imán de fuerzas insurgentes islámicas – iraquíes y de países vecinos-, en un laboratorio apto para la yihad como lo fue Afganistán en la década de 1980.⁹ Influida por dicho informe, una minoría de legisladores de los Partidos Demócrata y Republicano ha presentado un proyecto de resolución que propone el 1° de enero de 2006 como fecha de retiro de las tropas norteamericanas. Incluso uno de sus integrantes, el senador demócrata Edward Kennedy, ha solicitado la renuncia del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld. Por su parte, algunos de los comandantes del Ejército apostado en Irak cuestionan la efectividad de las tropas. Finalmente, las últimas encuestas revelan una caída en el nivel de popularidad de la política exterior del segundo mandato de Bush.

Frente a las voces disidentes, se alzan las partidarias del mantenimiento del compromiso militar. Así, el Comandante General de las tropas norteamericanas en el Golfo, John Abizaid, destacó ante los miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que en estos últimos días han ingresado a Irak más insurgentes suicidas que en los seis meses pasados, y que si no el gobierno directamente, elementos internos de Siria facilitan dicho ingreso. En igual sintonía, el Secretario de Defensa sostuvo ante el mismo auditorio que colocar un *deadline* a la presencia de tropas norteamericanas equivaldría a "otorgar un salvavidas a los terroristas"; que las fuerzas insurgentes han sufrido en los últimos meses "pérdidas significativas" tanto en

vidas humanas como en términos del apoyo de la población; que "el éxito no será fácil y requerirá paciencia"; y que en los últimos 12 meses se han registrado logros importantes como las elecciones en enero, las mejoras económicas y en las fuerzas de seguridad iraquíes. Por su parte, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Richard Myers, avala la posición optimista de Rumsfeld, contrariando las opiniones de algunos de los comandantes, quienes cuestionan la efectividad de las tropas enviadas a Irak.¹⁰

En la Conferencia de Bruselas, Estados Unidos y la UE han buscado un ámbito para recomponer sus deteriorados vínculos. La administración Bush, con voces divididas en el frente interno, necesita aliados externos para continuar con su política de *nation-building*. Europa, golpeada por el rechazo francés y británico al proyecto de Constitución comunitaria, busca invertir capital diplomático y económico en la nación asiática, apuntando a construir un soft power eficaz, que complemente a largo plazo el hard power simbolizado en la presencia militar norteamericana. Sólo el tiempo podrá decir en qué medida Bruselas fue o no el inicio de una política de convergencias europeo-norteamericanas respecto de la reconstrucción iraquí, o un mero dato anecdótico.

* Doctor en Historia (UTDT), Master en Relaciones Internacionales (FLACSO) y Profesor en el ISEN, la FLACSO y las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Di Tella.

¹ Ver los siguientes artículos en el portal de Internet "Iberoamérica y el mundo" www.argentina-rree.com: "Annan hails Iraq 'turning point' " e "Iraq conference: key quotes", ambos en *BBC News*, London, June 22, 2005; "Cumbre en Bruselas. El gobierno de Irak recibió un fuerte apoyo internacional", *Clarín*, Buenos Aires, 22 de junio de 2005; y "En la Conferencia Internacional. Estados Unidos y la UE pidieron que el mundo ayude a Irak", *La Nación*, Buenos Aires, 22 de junio de 2005.

² Respecto de las tensiones en las relaciones entre los Estados Unidos y la UE antes, durante y después de la guerra de Irak ver los trabajos de Bernard

E. Brown, "Europa Against America: A New Superpower Rivalry?", *American Foreign Policy Interest*, Vol. 25, N° 4, August 2003, pp. 309-315; William Hopkinson, "The United States and Europe in the Twenty-First Century: Reasons Why They Should Work Together, Reason Why They May Not", *American Foreign Policy Interest*, Vol. 25, N° 6, December 2003, pp. 481-497; Alan W. Dowd, "A Different Course? America and Europe in the 21st Century", *Parameters*, Autumn 2004, pp. 61-74; Carlos Pérez Llana, "La crisis europeo-norteamericana: ¿un daño colateral de la guerra de Irak?", en Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Fundación OSDE y Editorial Altamira, 2004, pp. 55-97; y Janusz Bugajski & Ilona Teleki, "Washington's New European Allies: Durable or Conditional Partners?", *The Washington Quarterly*, Vol. 28, Number 2, Spring 2005, pp. 95-107.

³ "Cumbre internacional impulsada por la UE y EEUU. La comunidad internacional se reúne en Bruselas para ofrecer su apoyo a la reconstrucción de Irak", *El Mundo*, Madrid, 22 de junio de 2005.

⁴ "Annan hails Iraq 'turning point' ", op.cit.

⁵ "Life in Post-Saddam Iraq. Reconstruction", *BBC News*, London, 27 June, 2005.

⁶ James Dobbins; John G. McGinn; Keith Crane; Seth G. Jones; Rollie Lal; Andrew Rathmell; Rachel Swanger y Anga Timilsina, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak*, California, Santa Mónica, RAND, 2003. Asimismo, Francisco Corigliano, "La situación de posguerra en Irak", *La Nación*, 20 de mayo de 2004, p. 17.

⁷ "Annan hails Iraq 'turning point' ", op.cit.; y "Rumsfeld: US not losing Iraq war", *BBC News*, 23 de junio de 2005.

⁸ "La imagen de EE.UU. frente al mundo deteriorada tras la guerra", *La Nación*, 23 de junio de 2005.

⁹ "Iraq May Be Prime Place for Training of Militants, C.I.A. Report Concludes", by Douglas Jehl, *BBC News*, London, June 22, 2005; y "L'Europe et l'Irak", *Le Monde Diplomatique*, Paris, 22 de junio de 2005.

¹⁰ "Rumsfeld: US not losing Iraq war", op.cit.