

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

OSCAR CAMILIÓN

EMILIO CÁRDENAS

JORGE CASTRO

ROSENDO FRAGA

ROBERTO E. GUYER

MÓNICA HIRST

HORACIO JAUNARENA

GUILLERMO KENNY

ENRIQUE MOLINA PICO

ROBERTO RUSSELL

ANGEL TELLO

JUAN G. TOKATLIAN

PEDRO VILLAGRA DELGADO

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Transcripción del Seminario EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA, organizado por el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 3 de julio de 2003.

“EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN
AMÉRICA LATINA”

Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1ro
1016 – Buenos Aires
Argentina
T. ++5411.4811.0071 al 74
F. ++5411.4815.4742
cari@caril.org.ar
www.caril.org.ar

EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL
Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Transcripción del Seminario EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA, organizado por el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 3 de julio de 2003.

“EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN
AMÉRICA LATINA”

Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1ro
1016 – Buenos Aires
Argentina
T. ++5411.4811.0071 al 74
F. ++5411.4815.4742
cari@caril.org.ar
www.caril.org.ar

INDICE

PROGRAMA.....	2
SESIÓN DE APERTURA	
<i>Roberto E. Guyer</i>	4
DILEMAS DEL ‘MOMENTO UNIPOLAR’: HEGEMONÍA, TERRORISMO Y ORDEN INTERNACIONAL	
IMPERIO O HEGEMONÍA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE	
<i>Roberto Russell</i>	6
¿HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER MUNDIAL?	
<i>Jorge Castro</i>	12
LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA PARÁLISIS	
<i>Emilio Cárdenas</i>	16
LOS ESTADOS UNIDOS Y EL REDISEÑO DE MEDIO ORIENTE	
<i>Oscar Camilión</i>	21
LAS NUEVAS FORMAS DE LA GUERRA	
<i>Enrique Molina Pico</i>	26
DESAFÍOS PARA EL HEMISFERIO	
HACIA LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE LA OEA: AGENDA Y DESAFÍOS	
<i>Pedro Villagra Delgado</i>	33
AMERICA LATINA EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA	
<i>Rosendo Fraga</i>	37
INTEGRACION Y SEGURIDAD EN EL CONO SUR	
<i>Mónica Hirst</i>	40
SUDAMÉRICA: EL DILEMA DE COLOMBIA	
<i>Juan Gabriel Tokatlian</i>	44
SEGURIDAD EN EL ATLÁNTICO SUR	
<i>Alejandro Kenny</i>	52
LOS DESAFÍOS DE LA ARGENTINA EN LOS NUEVOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD	
<i>Horacio Jaunarena</i>	59

“EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA”

3 DE JULIO DE 2003 - CARI

09.00-09.10HS. SESIÓN DE APERTURA

Roberto E. Guyer, Director del ISIAE.

09.10-13.00 DILEMAS DEL ‘MOMENTO UNIPOLAR’: HEGEMONÍA, TERRORISMO Y ORDEN INTERNACIONAL

Moderador: *Angel Ernesto Molinari*, Director del Comité de Estudios Antárticos del CARI.

IMPERIO O HEGEMONÍA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE EL 11 DE SEPTIEMBRE

Roberto Russell, Director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y profesor del ISEN.

¿HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER MUNDIAL?

Jorge Castro, Analista Internacional. Presidente del Instituto de Planeamiento Estratégico.

LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA PARÁLISIS

Emilio Cárdenas, ex Embajador en Naciones Unidas.

10.55-11.20 Pausa para Café

LOS ESTADOS UNIDOS Y EL REDISEÑO DE MEDIO ORIENTE

Oscar Camilión, Ex Ministro de Defensa.

LAS NUEVAS FORMAS DE LA GUERRA

Enrique Molina Pico, Rector del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).

12.10-13.00 Debate y Preguntas

15.00- 18.45 DESAFÍOS PARA EL HEMISFERIO

Moderador: *Angel Tello*, ex Secretario de Asuntos Militares, Ministerio de Defensa.

HACIA LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE LA OEA: AGENDA Y DESAFÍOS
Pedro Villagra Delgado, Miembro del ISIAE.

AMERICA LATINA EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA
Rosendo Fraga, Analista Político. Director del Centro de Estudios Nueva
Mayoría.

INTEGRACION Y SEGURIDAD EN EL CONO SUR
Mónica Hirst, Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella.

SUDAMÉRICA: EL DILEMA DE COLOMBIA
Juan Gabriel Tokatlian, Director de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales de la Universidad de San Andrés.

16.40-16.55 Pausa para Café

SEGURIDAD EN EL ATLÁNTICO SUR
Alejandro Kenny, Contraalmirante, ex Jefe de Política y Estrategia de la
Armada Argentina.

LOS DESAFÍOS DE LA ARGENTINA EN LOS NUEVOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD
Horacio Jaunarena, ex Ministro de Defensa.

17.55-18.45 Debate y Preguntas

18.45
CLAUSURA

“EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y LA SEGURIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA”

SESIÓN DE APERTURA

Roberto E. Guyer

El seminario que se realiza hoy trata de apreciar la realidad en la que estamos viviendo. Pocas veces en la historia se ha dado un momento tan desconcertante y difícil de definir.

Con la caída del Muro de Berlín se creyó que habíamos entrado en una de las eras más positivas de la historia y que la Humanidad, acallados los grandes conflictos político-estratégicos, se podría concentrar en la solución de problemas sociales y dedicarse al avance del bienestar y la salud de la población mundial.

Sin embargo, una década más tarde podemos contemplar cuan optimistas habían sido esos pronósticos y -lo que es aún peor-, que no terminamos de evaluar correctamente las circunstancias que nos tocan vivir.

Para comenzar, terminó la época del equilibrio internacional. Hoy sólo queda una superpotencia con un poderío tal que supera cualquier coalición que pudiera formarse en su contra. Se podría señalar que esto no es novedoso ya que existió anteriormente, tomando como ejemplo al imperio romano. Pero las situaciones son disímiles, ante todo porque en la actualidad el planeta se halla integrado e interconectado por una tecnología que une a los seres humanos por más que subsistan diferencias culturales, religiosas, etc.

La informática da a conocer los avances que se producen en todos los campos, económicos, culturales, de confort, etc. No es posible, sin embargo, satisfacer los anhelos de crecimiento material de la totalidad de la población, lo que genera desilusión y descontento. Esto, dentro de un marco regido por posiciones éticas dispares -y, en realidad, encontradas-, origina inevitablemente conflictos de difícil solución.

Hace ya más de medio siglo uno de los más grandes economistas, Lord Keynes, decía: “Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas... Pero tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados los que presentan peligros, tanto para mal como para bien”.

En un mundo unipolar en el que sólo existe una superpotencia que militarmente no tiene contradictor alguno, hay que considerar que siguen existiendo una serie de países sobre los cuales Washington no tiene poder efectivo, pero sí influencia. Es así que ya en EEUU está surgiendo una tendencia que proclama la paradoja del poder americano, que se vería obligado a recurrir al llamado *soft power*, es decir al convencimiento antes que a la imposición. En otras palabras, hay que distinguir entre distintas posibilidades de la política de poder que pueden ir desde un verdadero imperialismo a una hegemonía, tomando en cuenta que estos fenómenos, perfectamente diferenciados, tienen diversos grados y matices en su aplicación.

Por otro lado, existen enfrentamientos y acciones militares atípicos provenientes de grupos a menudo pequeños y de no fácil identificación, es decir, el enemigo no es el mismo que el del pasado. Antes la política internacional era una cuestión entre estados. Hoy en día existen en la arena internacional actores nuevos, tipificados a menudo en las llamadas ONG, que trascienden

las estructuras estatales y que, a veces, junto a ideales nobles pueden llegar a emplear procedimientos violentos ya que se consideran verdaderos cruzados.

El ámbito internacional ha adquirido, en consecuencia, caracteres distintos al de los siglos anteriores. Además la información es transmitida al instante. Por ejemplo, la muerte de un soldado en Irak es dada a conocer en EEUU por CNN con tal rapidez que un periodista puede preguntar al presidente o a un ministro su impresión sobre un hecho que aun desconoce.

Todo esto hace que existan fuertes dudas sobre cuales son los parámetros que nos rigen o nos deberían regir.

Debemos reconocer que las circunstancias materiales han cambiado de tal manera que se afectan reglas jurídicas que antes eran indiscutidas. A mero título de ejemplo, observamos que en el concepto de legítima defensa se partía de la base que era una respuesta a un ataque y no un accionar preventivo. Hoy en día con la actividad misilística, armas nucleares, etc. hacen que no se tenga el tiempo mínimo para defenderse, con lo que una acción preventiva puede cobrar otro carácter.

Una serie de principios han quedado, pues, tan afectados que puede decirse que han sido superados pero, a la vez, otros continúan vigentes. Hay que ver pues como se compatibilizan las diversas instituciones jurídicas en un mundo aceleradamente cambiante.

Paralelamente, existe en el ámbito interestatal el deseo de los estados más importantes de llegar a una tolerancia recíproca a pesar de tener visiones no coincidentes. Un ejemplo lo estamos contemplando en estos días en los esfuerzos de países como Alemania y Francia en llegar a un entendimiento con EEUU, sin por ello renunciar a sus posiciones originales.

Ello se debe, en parte, al convencimiento de que hay amenazas que nos afectan a todos y que debemos enfrentar de la manera más eficaz posible. Vale decir, debemos estudiar el mejor modo de proceder ya que no siempre se coincide en los fundamentos pero sí en los objetivos finales.

No puede eludirse que estamos encaminados hacia un nuevo orden internacional cuyas normas aún no nos resultan claras.

El seminario de hoy trata de abarcar, de manera global y esquemática, las características de este momento histórico. Es así que se ha dividido en dos sesiones, a la mañana y a la tarde, la nueva problemática ante la cual nos vemos enfrentados. Por la mañana, tratamos los problemas que afectan a todo el orbe, tomando en cuenta al mundo del “ser” real y actual más que al mundo del “deber ser”, en la medida en que ello es humanamente posible. Por la tarde, queremos considerar problemas concretos de nuestro hemisferio, con particular énfasis en el Cono Sur y, concretamente, en la Argentina.

Va de suyo que un temario tan ambicioso no puede ser abarcado en un día y mucho menos extraer conclusiones generales, pero aunque sólo logremos presentar la problemática que nos envuelve habremos dado un importante paso para tratar de comprender la realidad que nos toca vivir.

DILEMAS DEL 'MOMENTO UNIPOLAR': HEGEMONÍA, TERRORISMO Y ORDEN INTERNACIONAL

IMPERIO O HEGEMONÍA: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE
EL 11 DE SEPTIEMBRE

Roberto Russell

El título de esta presentación, sugerido por los organizadores, es imperio o hegemonía y no imperio y hegemonía, dado que se trata de conceptos que plantean distintas formas de dominación del sistema mundial, como así también de creación y mantenimiento del orden, tanto internacional como mundial.

Imperio y hegemonía son dos conceptos polisémicos y requieren, como otros que presentan este mismo tipo de problemas, que se los defina específicamente en el contexto histórico en el que los empleamos.

Dicho gruesamente, y lo abordo de esta manera porque hay poco tiempo y porque lo que señalo a continuación constituye el núcleo de la pregunta planteada en esta presentación, ambos conceptos derivan de la profunda desigualdad de los estados en términos de poder y caracterizan formas distintas de extensión del poder y del gobierno de unas naciones sobre otras. Mientras la noción de imperio enfatiza el ejercicio unilateral de la coerción, la idea de hegemonía pone el acento en la organización del consentimiento sobre la base del liderazgo del Estado más poderoso.

Aclarado esto, admito que podríamos pensar en una combinación de ambas formas de dominación aplicable a distintas áreas del mundo yendo o incluso más allá de la ecuación dirección/dominación establecida por Antonio Gramsci para caracterizar a la hegemonía.

Por otra parte, plantear la pregunta como imperio o hegemonía excluye la posibilidad de otras variedades de orden mundial, si entendemos ahora hegemonía e imperio como dos tipos distintos de orden mundial. Los tipos excluidos son -y en principio estoy de acuerdo con esta exclusión- el orden que Ikenberry llama “constitucional” (y Bull, “solidaridad de los estados”) y el orden del equilibrio del poder. El primer tipo de orden ha sido hasta hoy en la historia del sistema internacional apenas una aspiración o una mera especulación académica sin negar algunos avances producidos en esta dirección (un orden por ejemplo con una ONU con mucho más poder, con instituciones internacionales capaces de restringir efectivamente el poder y con mecanismos verdaderamente operativos de seguridad colectiva a escala global).

El segundo tipo de orden -el del equilibrio del poder que ha caracterizado otras fases del sistema internacional (sin ir más lejos, la Guerra Fría)- es hoy impensable. No hay cómo equilibrar el poder de Estados Unidos con recursos de poder duros o blandos. Estados Unidos, a diferencia de otros estados poderosos del pasado, tiene hoy supremacía en toda la gama de los atributos de poder. Esta situación tiene, como señalan Brooks y Wohlforth, dos consecuencias prácticas para Estados Unidos: la falta de rivalidad entre grandes poderes y un amplio margen de libertad de acción internacional.

En breve, los “estados elegibles”, como diría Waltz, para llevar a cabo políticas de equilibrio no estarán por largo tiempo en condiciones de hacerlo, tal el caso de China. La Unión Europea, por su parte, parece más dispuesta a definir su identidad en términos de sociedad con los Estados Unidos y no de rivalidad. Creo que así debe leerse la reciente decisión europea

adoptada en Salónica de dotar a la Unión de un mayor poder político y militar (impacto Kagan).

El orden que Europa procura construir se acerca más a la idea del concierto de poder o, en nuestros términos, de hegemonía colectiva (un orden de sobre-equilibrio de poder fundado en una coalición inclusiva de naciones vista como una fuerza estabilizadora y que trasciende o reduce las clásicas diferencias entre los grandes poderes desde una ideología y valores compartidos). El objetivo europeo, insisto, no es el de equilibrar a los Estados Unidos sino el de multilateralizarlo o, como se ha puesto de moda, de “guliverizarlo”, una propuesta que se articula a partir de una identidad en gran medida posnacional y posmoderna pero que al mismo tiempo reconoce que todavía es necesaria la guerra, incluida la guerra preventiva, para enfrentar las leyes de la jungla.

En cuanto a los recursos de poder blandos no parece haber tampoco espacio (lo que no quiere decir que tengamos que renunciar a ello) para que otras naciones usen su influencia política, económica y cultural para poder restringir efectivamente el poder de Estados Unidos. Lo que pasó en la ONU en el caso de Irak revela los límites de esta estrategia: Estados Unidos no logró su objetivo de contar con un manto multilateral que legitimara su ya elegida guerra con Irak y actuó de todos modos.

Volviendo ahora a la opción hegemonía o imperio, el debate en la literatura especializada y los medios se centra hoy en la noción de imperio que ha pasado a ser, como dice Joseph Nye, la narrativa dominante en la primera década del siglo XXI. Derechas e izquierdas por igual se refieren al tema del “imperio americano” tanto en Estados Unidos como fuera de este país expresando posiciones distintas.

En el caso de Estados Unidos la literatura señala, por ejemplo, que la construcción y extensión del imperio es inevitable por razones fundamentalmente de seguridad (quienes así opinan consideran al miedo como el principal factor que da cuenta de la expansión de los imperios a lo largo de la historia); que Estados Unidos tiene una oportunidad histórica incomparable para transformar el mundo y hacerlo mejor a imagen y semejanza; que Estados Unidos debe finalmente “reconocerse como tal” dado que es un imperio desde hace más de un siglo y actuar en consecuencia sin sentimiento de culpa; que Estados Unidos no está preparado para serlo; que el imperio americano no existe ni existirá; que este debate no tiene ningún sentido, como dice Zelikow, dado que hoy no se trata de gobernar a los otros, sino de persuadirlos y liberarlos (el imperialismo está pasado de moda).

Este debate, sin duda muy interesante y provocativo, dificulta, por su riqueza y magnitud, separar la paja del trigo y, por lo general, es más lo que confunde que lo que aclara. Creo que una manera sencilla de salirle al cruce y de enfrentar al mismo tiempo la opción imperio o hegemonía que se nos propone aquí, tanto en lo que hace al ejercicio del poder como a la configuración del orden mundial, es poniendo las cosas en estos términos: que lo que estamos discutiendo es esencialmente el rol de Estados Unidos en el mundo y, más específicamente, distintas formas de ejercicio del poder; que el eje que ordena este debate es una posición de supremacía sin precedentes en la historia del sistema internacional moderno (y probablemente de cualquier otro); que a esta posición, que es el resultado del cambio sistémico de 1989 que produjo una redistribución extraordinaria del poder material, debe agregarse un factor ideacional que es la disposición de Estados Unidos (o al menos de su actual gobierno) a usar ese poder de manera asertiva como consecuencia directa de un evento catalizador -el 11/9- que posibilitó al país recuperar su sentido de misión internacional y que lo colocó a la ofensiva poniendo fin al síndrome de Vietnam.

Este nuevo sentido de misión se expresó en la conocida doctrina Bush formulada en enero del 2002 en ocasión del discurso sobre el Estado de la Unión: “Que los Estados Unidos de

América no permitirán que los regímenes más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas más destructivas del mundo”. Poco después, se desarrollaría de manera más amplia y elaborada en la estrategia de seguridad nacional de septiembre de 2002. No voy a referirme a ella dado que ustedes la conocen muy bien pero sí voy a hacer algunos comentarios que nos ayuden a entender cómo esta administración se posiciona en el mundo y cómo hace el “casting” de los otros.

Antes de abordar estos temas hago una nota al pie. Esta estrategia no es producto de un grupo reducido, va mucho más allá de la prevención y creo que llegó para quedarse con las modificaciones naturales que sin duda irá recibiendo.

Primero, la estrategia se edifica sobre la base de una nueva geografía de la seguridad nacional. En el pasado, esa geografía se definía por las fronteras entre países. Actualmente se define por líneas de fractura dentro de los países en un marco en el que las amenazas son de carácter transnacional (el caso más obvio es el terrorismo) y más rápidas lo que justifica la prevención. La desaparición de las fronteras entre lo interno y lo externo es un proceso que se desarrolla en paralelo con la aceleración de la cadencia de la amenaza (Zelikow).

No se puede esperar, como dice Zelikow, quien contribuyó a la preparación de esta estrategia, porque hay “un continuo inverso entre amenaza y vulnerabilidad”. Esto es, a más capacidad de amenaza, por ejemplo a través del desarrollo de armas de destrucción masiva, menos vulnerabilidad a la acción militar de los otros por temor a la represalia. Aquí el paradigma es Corea del Norte.

Estas amenazas provienen esencialmente de fuerzas políticas que definen su acción en clave de enemistad hacia los Estados Unidos y surgen en gran medida del fracaso de los estados nacionales creados tras la retirada de los imperios del pasado.

Para este mundo se propone sin disimulo una práctica coercitiva profundamente revisionista. Además, se aspira a establecer una nueva división internacional del trabajo en la que, como señala Ignatieff, los americanos pelean, los franceses, los británicos y los alemanes patrullan las áreas fronterizas y los holandeses, suizos y escandinavos proporcionan ayuda humanitaria. Como se ve, una forma muy particular de acción colectiva y quizás, una nueva forma de concierto entre naciones muy desiguales en términos de poder militar.

Segundo, la estrategia presupone ausencia de rivalidad entre grandes poderes. Se parte del supuesto de que la nueva estructura de la política internacional ofrece una oportunidad histórica inédita para trascender siglos de rivalidad y para desarrollar una agenda cooperativa con todos los centros importantes del poder sobre la base de la existencia de acuerdos fundamentales acerca de las formas de organización social (homogeneidad a la Aron en un marco de extraordinaria asimetría). Esta parte de la estrategia se funda en supuestos liberales y en la teoría realista del equilibrio de amenazas de Stephen Walt. Dicho de otro modo, propone a los poderes secundarios distintas formas de engagement y declara la intención estadounidense de no amenazarlos. Con ello, se supone que Estados Unidos puede llegar a evadir la historia, esto es, evitar el balancing.

En definitiva, se procura en este caso una forma de dominación hegemónica en el más puro sentido gramsciano orientada a trascender la lógica de la rivalidad. Mientras la fuerza y la coerción se reservan para los enemigos, los aliados actuales y futuros serán dirigidos por Estados Unidos a través del consenso y la cooptación.

Por si acaso, sin embargo, la estrategia afirma la disposición de Estados Unidos a preservar su supremacía militar. Dice: “Nuestras fuerzas serán lo suficientemente fuertes como para disuadir a potenciales adversarios para que no procuren un desarrollo militar con la esperanza de sobrepasar o igualar el poder de Estados Unidos”. Según se aprecia, un mensaje que difícilmente desaliente el juego secular de la rivalidad. En síntesis hasta aquí, se plantea: la

eliminación del enemigo, y la cooptación/disuasión de potenciales rivales combinando elementos liberales y realistas.

Tercero, y este es el aspecto más curioso -y al mismo tiempo la meta más ambiciosa de la estrategia- Estados Unidos se propone crear “las condiciones en las cuales todas las naciones y todas las sociedades puedan elegir por ellas mismas las recompensas y desafíos de la libertad política y económica”.

Así, eliminando a los enemigos e impidiendo que actúe la lógica de la rivalidad entre los grandes poderes, estaríamos en condiciones de alcanzar en el largo plazo no sólo “la paz interdemocrática” kantiana sino también los objetivos más cosmopolitas planteados en la obra de Kant. En este punto, hay al menos dos aspectos interesantes que vale la pena mencionar.

Primero, la construcción de este orden kantiano se justifica desde una particular lectura de la teoría de la paz interdemocrática a la que se han agregado elementos muy propios de esta hora: la noción de que las democracias liberales no son propensas a usar armas de destrucción masivas, a apoyar el terrorismo y llevar a cabo otras actividades que puedan amenazar a Estados Unidos y a sus vecinos.

Segundo, y confieso que este aspecto me resulta muy provocativo, los partidarios de la práctica imperial ven en el final del túnel un escenario cosmopolita que nos dicen sólo puede ser construido por Estados Unidos porque es el último Estado nación militar que le queda a Occidente. Para ellos, el imperio es no sólo una precondition de la democracia sino una etapa necesaria para construir un mundo postimperial, algo así como un commonwealth de la libertad. En palabras de Robert Kaplan: “Estamos hablando acerca de Estados Unidos sirviendo como un principio organizador para la expansión gradual de la sociedad civil alrededor del mundo... Hasta que emerja este sistema de gobernabilidad global” (Kaplan: 6 y 10).

Esta parte de la doctrina, que se presenta como la más benevolente, se funda en la ilusión de la gratitud del otro pero, como señala Hoffmann, “descansa cada vez más en una peligrosa autoadulación”. Esta frase de Hoffmann la uso como excusa para señalar algunos de los tantos problemas que veo para que Estados Unidos alcance las metas que propone.

El primer problema es el acento puesto en el poder militar y en los actores militares como principales hacedores de esta estrategia, a quienes Kaplan, por ejemplo, define como los principales “guardianes de nuestros valores y agentes de nuestro imperio” (Kaplan: 6). Esto es algo de vieja data. En una reciente investigación, Robert Lieber demostró que los presidentes de Estados Unidos han tendido a poner en manos de la “casta de los guerreros” la proyección del poder del país. Ya durante la presidencia de Kennedy, Estados Unidos gastó apenas el 1% de su producto nacional bruto en los aspectos no militares para la promoción de su influencia en el exterior (Ignatieff). Actualmente, el presupuesto entero del Departamento de Estado y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional es sólo alrededor del 1% del presupuesto federal. Estados Unidos gasta cerca de 16 veces más en sus fuerzas militares y hay pocos indicios de que esto pueda cambiar en una era de déficit presupuestarios y baja de impuestos (Joseph Nye, “Ill-suited for Empire”, The Washington Post, mayo 25 de 2003).

Nos encontramos en este punto frente a un problema de “sub-extensión” imperial (Nye). James Kurth acaba de proponer que dada esta falta de cuadros civiles este rol debería ser desempeñado por las elites de la periferia educadas y entrenadas en los Estados Unidos (Kurth) En el mismo sentido, Kaplan les asigna un papel también importante en la gestión del imperio a los “hyphenated Americans” (Americanos de nacimiento extranjero). Ambos los consideran no sólo indispensables, sino muy apropiados para un imperio que califican de multicultural y transnacional.

Segundo, el riesgo que enfrenta Estados Unidos de perder su identidad como república y sus libertades internas. Como recuerda Cooper en su brillante artículo “El próximo imperio”, el gobierno del imperio requiere una burocratización de la metrópolis que tiende en el camino a destruir el gobierno participativo. En una frase suya que me gusta citar: “La libertad y el imperio emergen analítica e históricamente como opuestos para la periferia en el comienzo y para la metrópolis en el final” (Cooper). Frente a este argumento, los partidarios de la expansión se preguntan si la seguridad de la república puede sobrevivir en casa sin un ejercicio de policía imperial en el exterior (Ignatieff, 2003).

Tercero, y en dirección opuesta al caso anterior, los límites internos a esta práctica imperial (el cansancio de la opinión pública de tener que ejercer y sostener este poder de policía en más y más países periféricos). La carga del imperio es de larga duración y las democracias son impacientes con cargas de largo plazo -nadie más que los americanos- (Ignatieff). Este tema es presentado por los partidarios de la expansión como una peligrosa tentación de signo opuesto a la tentación imperial. Esta preocupación ya estaba presente en el trabajo seminal de Charles Krauthammer “El momento unipolar” y se repite permanentemente en los escritos particularmente de los neoconservadores. Max Boot, por ejemplo, acaba de afirmar que: “La mayor amenaza al poder de Estados Unidos no viene de afuera sino de adentro”. (Boot, 2003: 8).

Dada esta dificultad, algunos autores han llegado a sugerir la implantación de un imperio a la apurada (imperialism in a hurry) -ir, resolver las cosas, devolver el gobierno a grupos adictos y volver a casa-.

Cuarto, el riesgo particularmente serio de sobreextensión que emana de la naturaleza de la amenaza y de la definición amplia del interés. Ambas cosas hacen más difícil manejar el clásico problema de los imperios -equilibrar hubris con prudencia-. Al no haber fronteras, cualquier lugar del mundo puede tornarse vital y convertirse rápidamente en una amenaza a la seguridad nacional estadounidense (una lógica básica sorprendentemente similar a la de la Guerra Fría). La amplitud de las metas procuradas puede llevar a repetir los problemas que surgieron de la contención global -cuyo paradigma fue Vietnam con todos sus problemas de destrucción, muerte y desmesura-. Puede volver a repetirse la ecuación que despertó la tragedia: poder limitado/intereses ilimitados.

En un libro muy recomendable de Robert Tucker y David Hendrickson, “La tentación imperial”, publicado en 1992, los autores ya advertían a Bush padre acerca de los riesgos de seguir una política que fuera un equivalente funcional a la contención global. Si bien este trabajo es anterior al 11/9, creo que el argumento presentado por los autores sigue siendo válido: “La contención global nos llevó a Vietnam así como la contención global nos mantuvo allí mucho después de que los peligros que dieron lugar a la intervención habían desaparecido... La experiencia que hemos tenido con el mundo en desarrollo muestra un claro contraste con nuestra experiencia en Europa y Japón. En el mundo en desarrollo las disparidades de poder y de formas institucionales han hecho imposible lo que se logró en nuestras relaciones con las democracias industrializadas avanzadas, una ética de cooperación mutua y un sentido de cortesía. Mientras que nuestras relaciones con las naciones que formaron el corazón de la política estadounidense de posguerra a menudo sacaron casi lo mejor de nosotros, nuestras relaciones con las naciones que formaban la periferia de la política americana a menudo evocaron lo que estaba cerca de ser lo peor de nosotros. No hay ninguna razón para creer que esta experiencia cambiará ahora para mejor. Más aun, es probable que con el fin de la Guerra Fría será todavía peor ahora que el principal incentivo para restringir nuestro comportamiento ha sido removido”. (Tucker y Hendrickson: 202/3/4). Si esto valía para 1992, creo que vale mucho más para 2003.

En un reciente artículo, Fareed Zakaria presenta un argumento similar que es al mismo tiempo una advertencia. Para ello, cita un poema del poeta inglés John Dryden que se sitúa

durante el reinado bíblico del rey David. Dice el poema: “Cuando el pueblo elegido llega a ser demasiado fuerte... la causa justa se convierte a la larga en la causa equivocada” (Zakaria). Esto, en definitiva, puede traducirse en nuevas tragedias en la periferia -con su carga de mayor resentimiento y conflicto- y despertar la rivalidad horizontal entre los centros de poder. Por tradición, historia y posición de poder en la estructura internacional, Estados Unidos está en condiciones de evitar ambos escenarios y con ello eludir el resurgimiento de la rivalidad clásica entre los grandes poderes. La respuesta pasa por la renovación de un dominio hegemónico recreando un nuevo mundo de alianzas e instituciones que respondan a los desafíos de un nuevo mapa geopolítico que tampoco podemos desconocer. Este es un tema abierto pero hay poca evidencia empírica a favor de esto último.

¿HACIA UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL PODER MUNDIAL?

Jorge Castro

Asistimos a un punto de inflexión y a una reconfiguración del sistema de poder mundial. Este punto de inflexión surge como consecuencia de la guerra en Irak. Sus manifestaciones son, en primer lugar, la resolución 1483 del Consejo de Seguridad del 22 de mayo de este año, que recibió el voto favorable de 14 de los 15 miembros del consejo, ningún voto en contra, uno ausente, y este, con posterioridad, manifestó su respaldo a los términos de la resolución.

Los elementos fundamentales de esta resolución son los siguientes: en primer lugar, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en nombre del derecho internacional, reconoce como autoridad de Irak a las fuerzas militares de ocupación de los Estados Unidos y de Gran Bretaña. Reconoce la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que en virtud del derecho internacional le corresponden en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado denominado “la autoridad”. La resolución 1483 levanta la totalidad de los embargos de tipo comercial existentes sobre Irak desde 1991 en adelante, de modo que permite la libre oferta del petróleo iraquí en el mercado mundial, lo que ya comenzó a ocurrir. Por último, hace un llamado a todos los países miembros de las Naciones Unidas para que contribuyan a la reconstrucción institucional de Irak y al reestablecimiento de su seguridad interna, bajo la autoridad internacionalmente reconocida, esto es, las fuerzas de ocupación militares norteamericanas y británicas. La resolución 1483 fue presentada por Estados Unidos, Gran Bretaña y España y votada afirmativamente por Francia, Alemania, Rusia y China, entre otros.

La segunda manifestación de este punto de inflexión que parece indicar una reconfiguración en sus raíces del sistema de poder mundial, es la nueva estrategia de seguridad europea aprobada el 21 de junio en la Cumbre de la Unión Europea en Salónica, Grecia. Esta fue aprobada en forma unánime por los 15 miembros actuales más los 10 nuevos que se incorporan el año que viene a la Unión Europea. Es una estrategia de seguridad que ha sido adoptada siguiendo en todos sus términos el documento base presentado por el responsable de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Javier Solana. Los componentes fundamentales de esta estrategia europea son los siguientes: en primer lugar, define las amenazas estratégicas a la seguridad global, identificando a tres de ellas: el terrorismo transnacional, las armas de destrucción masiva y los misiles capaces de transportarlas, y los estados parias. El documento señala que el principal riesgo en términos estratégicos es la posibilidad de que las redes transnacionales del terrorismo adquieran armas de destrucción masiva – químicas, nucleares o bacteriológicas.

El documento advierte que la estrategia de la disuasión ha quedado atrás, pertenece a la etapa de la Guerra Fría, en la que el conflicto se caracterizaba esencialmente como un enfrentamiento entre fuerzas convencionales que atravesaban fronteras internacionalmente reconocidas. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han modificado radicalmente las condiciones estratégicas modificando no sólo la doctrina de seguridad de los Estados Unidos, sino también la de la Unión Europea.

La nueva estrategia de seguridad de la UE coloca en primer plano la doctrina de las intervenciones preventivas, tras constatar la irrelevancia de la disuasión. En suma, una coincidencia plena, hasta en sus detalles, con la Estrategia de Seguridad formulada por Bush desde septiembre del 2002.

Por último, redefine la responsabilidad de la Unión Europea en relación al sistema internacional, señalando que en adelante la responsabilidad de Europa en materia de seguridad no se limita al territorio europeo o incluso a la masa euroasiática, sino que asume como propia

la tarea de salvaguardar la responsabilidad por la seguridad global, y que lo hace junto con los Estados Unidos.

Este nuevo punto de inflexión del sistema internacional, terminada la guerra contra Irak, encuentra también otras dos manifestaciones de importancia. En primer lugar, la presencia de la OTAN en Irak, decidida por unanimidad, como respuesta al pedido realizado a la OTAN por Polonia, nuevo miembro de la organización y responsable de una de las zonas de ocupación en Irak. En segundo lugar, la internacionalización de la ocupación de Irak, que se divide en cuatro sectores: dos corresponden a los Estados Unidos, uno a Gran Bretaña, y uno a Polonia. En la zona reservada a Polonia hay tropas ucranianas y también de los países bálticos – Letonia, Lituania, Estonia. Se prevé en el transcurso de las próximas semanas la presencia de fuerzas militares de Bulgaria y Rumania, así como de un contingente español y, bajo el mando español, la presencia de fuerzas latinoamericanas – de países centroamericanos como el Salvador, Honduras, y la República Dominicana.

Lo que ocurre en el plano de la seguridad internacional terminada la guerra de Irak - resolución 1483 del Consejo de Seguridad, nueva estrategia de seguridad europea, presencia de la OTAN en Irak, internacionalización de las fuerzas ocupantes de ese país -, parecen indicar una reconciliación plena entre los Estados Unidos y los países que se le opusieron en la crisis diplomática previa a la guerra - en primer lugar Francia y Alemania, también Rusia y China -, sobre la premisa de la aceptación de la primacía norteamericana.

Lo que ocurre en el plano de la seguridad internacional, en el sentido de aceleración del proceso de integración mundial en este plano específico, también se manifiesta en lo que se refiere a la integración económica. Este año, con el patrocinio de los Estados Unidos; Rusia inicia el proceso de incorporación a la OMC al igual que lo hizo hace dos años la República Popular China. El año 2004 es también el de la incorporación de 10 nuevos países a la Unión Europea, entre ellos los más relevantes en términos demográficos y económicos de Europa oriental. En la reunión que tuvo lugar hace dos semanas en Aqaba, Jordania, entre Gerorge W. Bush, el primer ministro israelí, Ariel Sharon y el premier palestino, Mahmoud Abbas, sobre el proceso de paz entre israelíes y palestinos, la mediación norteamericana, que representa también a la Unión Europea y a Rusia, fue acompañada por una propuesta para establecer una zona de libre comercio con el Medio Oriente en su conjunto, que va a tener ejecución en la propuesta norteamericana entre el 2007 y el 2013. Este año, además, comenzaron las negociaciones para establecer un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Marruecos y también con Qatar, en el Golfo Pérsico.

Estados Unidos ya tiene un acuerdo de libre comercio con Israel y con Jordania. Este año también se presenta al Congreso norteamericano, junto con el de Chile, el acuerdo de libre comercio firmado en diciembre del año pasado entre Estados Unidos y Singapur. La República Popular China, por otra parte, también ha presentado a los países de la ASEAN, en el Asia Pacífico, una propuesta para establecer una zona de libre comercio en toda la región. Japón, por su parte, quebró el año pasado su política tradicional de apostar exclusivamente al multilateralismo en materia de acuerdos comerciales, y firmó un acuerdo de libre comercio con Singapur. Y este año, comenzarían las negociaciones de Japón con Chile, Australia, Nueva Zelanda. Por último, en América del Sur se cerró el acuerdo Estados Unidos-Chile que acaba de firmarse recientemente en Miami, y que va a comenzar a ser ejecutado tras la aprobación por los respectivos Congresos el primero de enero de 2004. Las negociaciones entre EE.UU. y los cinco países centroamericanos ya están en su tercera fase plenaria, terminan este año, para ser aprobadas por los respectivos Congresos en el primer trimestre del 2004. También este año comienzan las negociaciones para establecer zonas de libre comercio entre EE.UU., Colombia y Perú.

Por último, lo verdaderamente decisivo: el acuerdo pleno establecido entre Brasil y Estados Unidos en la reunión cumbre realizada por los presidentes George W. Bush y Luiz Inácio Lula da Silva el 20 de junio en Washington. Esta reunión, de características históricas, tiene los siguientes contenidos: en primer lugar terminar exitosamente la creación de una zona de libre comercio de las Américas - el ALCA - indefectiblemente el 1 de enero del 2005, en 18 meses. Una semana y media antes, en el encuentro realizado en Maryland, en las afueras de Washington, convocada por el Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, con la participación de 13 ministros de economía del hemisferio incluido el Ministro de Economía de la Argentina, se estableció un mecanismo de negociación que permite establecer las condiciones de la extraordinaria aceleración del ALCA, que es la distinción de un acuerdo marco que se mantiene dentro del ALCA y el conjunto de materias que pasan al plano de la Organización multilateral Mundial del Comercio.

Además, en este encuentro del 20 de junio, tal como lo señaló el presidente Lula en la conferencia de prensa posterior junto a Bush, la definición que las dos partes dieron al ALCA es la de una empresa esencialmente política realizada en alianza estratégica por Brasil y los Estados Unidos. Esta alianza estratégica, además, asume responsabilidades no sólo regionales sino también de alcance global, referido especialmente al terrorismo transnacional y a los procesos de paz de Medio Oriente, y también asume como responsabilidad propia la situación del Africa subsahariana. Esto incluye un replanteo de la situación de la seguridad en América del Sur, con obvia referencia a Colombia. Respecto a este país, un acontecimiento mayor en este proceso de aceleración del proceso de integración en el plano de la seguridad es el memorandum de entendimiento firmado por el Ministro de Defensa brasileño, Embajador José Viegas Filho, y la Ministro de Defensa colombiana, en relación al control mutuo de las fronteras y la acción conjunta contra las organizaciones del narcotráfico y de la guerrilla. Este acuerdo está acompañado del operativo Timbó de las fuerzas armadas brasileñas que se realizan en la frontera con Colombia y Perú.

En definitiva, terminada la guerra de Irak está en discusión una nueva agenda política mundial en la doble dimensión de la seguridad internacional y de la agenda económica. El eje de esta reconfiguración del sistema de poder mundial es la reconciliación establecida entre los países que se opusieron a los Estados Unidos en la crisis diplomática previa a la guerra y los Estados Unidos, con la aceptación de la premisa de la primacía norteamericana. Surge en definitiva un nuevo sistema de poder mundial diferente al que puede caracterizarse como el de la fase unipolar de 1989 a 1991.

En definitiva, está en ejecución una nueva agenda política mundial en la doble dimensión de la seguridad internacional y de la integración económica. Surgió un nuevo sistema de poder mundial distinto al unipolar de 1991. En ese momento, el sistema bipolar se hundió por la autodisolución de la Unión Soviética. Pero, en el período que ahora es posible caracterizar como de transición, y que duró hasta el 11 de septiembre de 2001, la única superpotencia que quedó en pie, Estados Unidos, asumió la defensa del status-quo por la restricción que le imponía su opinión pública en lo que se refiere a las intervenciones militares en el exterior.

El 11 de septiembre puso término a la transición de la posguerra fría. La diferencia entre el momento actual y el unipolar (1991) no se refiere a la estructura material de la hiperpotencia norteamericana. Sí a la modificación de fondo experimentada por su opinión pública, último resorte de decisión de su sistema político. El sistema norteamericano llegó a un nuevo consenso nacional: tras el 11 de septiembre, Estados Unidos no puede garantizar su seguridad interior más que estableciendo en el mundo un nuevo sistema de seguridad global. Es lo que está en marcha. Por eso, este no es un “momento unipolar”, sino una etapa de primacía norteamericana con consenso internacional, destinado a establecer un sistema de seguridad global. Ocurre, en suma,

el paso de la globalización económica de los últimos 20 años a una globalización de carácter político en el que se establecen las bases político-institucionales de una sociedad mundial en el terreno constitutivo de toda estructura de poder político, cualquiera sea su alcance espacial, que es siempre la seguridad.

LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: ENTRE LA LEGITIMIDAD Y LA PARÁLISIS

Emilio Cárdenas

En los últimos meses, dos acontecimientos absolutamente inusuales impactaron fuertemente a la comunidad internacional: los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001 (que conmovieron al pueblo de los Estados Unidos a la manera del hundimiento el “Lusitania”, en 1916; o del ataque a Pearl Harbor, en 1941); y la reciente invasión militar norteamericano-británica a Irak.

A partir de ellos, como consecuencia, se consolidaron nuevas alianzas o alineamientos y se identificaron nuevas coincidencias, urgencias y prioridades.

De allí que hoy la comunidad internacional, en materia de seguridad, tenga tres preocupaciones centrales y excluyentes: el terrorismo internacional; las armas de destrucción masiva; y la posibilidad de que las segundas lleguen a manos de los primeros por acción de los déspotas que gobiernan los Estados “no-confiables”, como Irán o Corea del Norte.

Además, atento a que el nuevo enemigo no es un Estado, sino un movimiento transnacional “invisible” e inmune a las técnicas tradicionales de “disuasión”, las estructuras clásicas de la seguridad colectiva edificadas en torno al Consejo de Seguridad de la ONU parecen ahora poco aptas para enfrentar -con eficiencia- los nuevos desafíos en este campo.

Para algunos, la actitud de los Estados Unidos como consecuencia de todo esto es una clara reversión de la actitud que prevaleciera en Occidente desde que Roosevelt y Churchill se reunieran en el “Prince of Wales”, en Newfoundland, Canadá, en agosto del 41. Esto es, de la visión que priorizó la seguridad colectiva con una responsabilidad muy especial conferida al Consejo de Seguridad de la ONU; y la libertad comercial. Aquella sobre la que se construyó la “Carta Atlántica”.

Esa visión -internacionalista- fue la expresada una y otra vez por hombres como Harry Truman, George Marshall o Dean Acheson. Y la que dio lugar a la creación de las Naciones Unidas y de la OTAN, instituciones ambas que, por espacio de medio siglo, constituyeron la columna vertebral de la seguridad colectiva.

La verdad de lo que ocurre es, sin embargo, algo diferente.

En primer lugar, aún antes del 11-09-01 los norteamericanos habían tenido manifestaciones inequívocas de “unilateralismo”. Como el “no” a los acuerdos ambientales de Kyoto; o la salida del “Antiballistic Missile Treaty”, suscripto en su momento con la Unión Soviética; o el “no” a la prohibición del uso de minas antipersonales, atribuible obviamente a la situación particular de la llamada “zona desmilitarizada” en la península de Corea; o el “no” al Tribunal Penal Internacional.

Pese a conformar una suerte de imperio “benevolente”, con principios, los Estados Unidos nunca renunciaron al uso unilateral de la fuerza. El siglo XX presenció muchos episodios que así lo confirman, como los de México, Honduras, Nicaragua, Dominicana, Guatemala, Haití, Grenada, o Panamá. Además de las experiencias, bastante distintas, de las guerras de Corea y Vietnam. Pero la presunta vocación moderna de los Estados Unidos hacia el “aislamiento” es -a mi modo de ver las cosas, al menos- solo un mito. Nada mas que ello.

Hoy, impulsados por el miedo y el idealismo que alimenta su pasión democrática, los norteamericanos tratan de superar la inusual sensación de inseguridad en que viven a partir de las definiciones contenidas en una nueva doctrina de seguridad nacional que postula el mantenimiento “a outrance” de su supremacía militar y la posibilidad de embarcarse

unilateralmente en acciones militares “preventivas” o “anticipatorias”, en una nueva interpretación del derecho “inmanente” a recurrir al “uso de la fuerza en defensa propia” previsto por el Artículo 51 de la Carta de la ONU. Posibilidad que cuando, en 1981, Israel atacara el reactor que Irak construía (con tecnología francesa) en Osirak, fuera expresa y unánimemente rechazada por el propio Consejo de Seguridad de la ONU.

La visión de una Europa “dividida” entre la “nueva” y la “vieja” Europa no responde del todo a la realidad. Es fruto de alguna exageración. Todos los europeos, casi sin excepciones, se sienten tales. Mas allá de sus interpretaciones y posiciones respecto de la nueva doctrina norteamericana de seguridad nacional.

En Europa no hay, en la actualidad, “desagregación” posible. Todos caminan, con paso resuelto aunque cadencias diferentes, en dirección a la unificación regional. Con independencia del comando conferido a Polonia en una región del Irak ocupado y más allá del emplazamiento final que encuentre la “First Armoured Division” norteamericana, que salió hacia Irak desde Frankfurt, pero puede retornar a Europa para instalarse, en cambio, en Polonia, Hungría, Bulgaria o Rumania. Y con absoluta prescindencia de los curiosos “mini-summits” europeos entre Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo.

En rigor, lo que hay entre Estados Unidos es, mas que distintos valores, diferencias visibles de estilos y culturas.

Esas diferencias, sin embargo, no son nuevas. Basta recordar las visiones distintas de la década del 90 acerca de cómo proceder en los Balcanes. O el manejo en esos días de la cuestión de Irak, donde la Sra. Albright llegó a decir que no se levantarían nunca las sanciones, mientras Saddam Hussein se mantuviera en el poder. O la determinación norteamericana de revisar -unilateralmente- el “escudo misilístico” en prevención, claro está, de lo que ya estaba ocurriendo en Corea del Norte.

De allí que se diga que los Estados Unidos son Marte y Europa, en cambio, Venus. Ambos espacios, recordemos, contienen -en conjunto- el 15% de la población del mundo. Pero además el 80% de sus recursos económicos. Por allí pasa el eje del poder, entonces.

Marte ama el poder y no vacila en reaccionar frente al miedo. Idealizando las democracias, es un “fixer” natural, para quien no hay demasiados problemas sin soluciones. A pesar del desastre militar ocurrido en Vietnam y otros fracasos de menor entidad. Marte cree ser exportador de esperanza. Nunca de ansiedad.

Venus, por su parte, prefiere administrar las crisis. No desea imponerse siempre a los demás. Se preocupa ante las desigualdades. Sufre con el deterioro del medio ambiente. Prefiere intentar soluciones desde el sector público y, según algunos, en secreto prefiere -realmente- ser débil.

Los Estados Unidos, como Marte, recurren más rápido al uso de la fuerza y menos a la diplomacia que Europa. Ven en todo mas blancos y negros que grises. Se sienten más cómodos utilizando la coacción (mediante el uso de sanciones de distinto tipo), que la persuasión.

Marte detesta las amenazas. Cree menos que Europa en el Derecho Internacional y está dispuesto a dejarlo de lado cuando concluye que “no sirve”.

En un mundo anárquico los pequeños temen ser víctimas. Porque los que no pueden actuar unilateralmente desean poder contar con mecanismos efectivos que controlen a los que sí pueden. Esos mecanismos son precisamente los que provee -por definición- el Derecho Internacional. En el siglo XVIII los Estados Unidos (cuando los mares estaban en manos de Gran Bretaña) se aferraban, en cambio, al Derecho Internacional. Obvio.

Europa, como Venus, es bastante más sutil. Mas indirecta, quizás. Pero también mas paciente y ciertamente mas tolerante. Recurre a todo un arsenal diverso de armas económicas, financieras y comerciales. Indistinta o conjuntamente. Opera con una cultura edificada sobre la negociación, la diplomacia, el derecho, la seducción y el deseo de construir soluciones que cuenten con endoso multilateral.

En el interior de los Estados Unidos, los demócratas son ciertamente algo mas “europeos” que los republicanos. Pero la verdad es que, pese a ello, son siempre más republicanos que “europeos”. Recordemos aquí que Clinton bombardeó unilateralmente a Irak, Afganistán y al Sudán, sin autorización alguna específica del Consejo de Seguridad. Y que los Senadores demócratas apoyaron -masivamente- la invasión reciente de Irak.

Lo que es notable es como ha crecido, exponencialmente, la superioridad militar norteamericana. Europa, para tratar de alcanzar a los Estados Unidos, debería comenzar a gastar más en defensa. Pasar entonces del 2% de su PBI al 4% del mismo, en cambio.

La década de los 90 no sólo asistió al crecimiento del poderío militar de los Estados Unidos. También a la correlativa declinación europea. Los Balcanes revelaron, de pronto, la incapacidad operativa de los militares europeos. Peor, Kosovo, enseguida, hizo evidente las distancias tecnológicas y la verdadera impotencia militar relativa de los europeos. En una guerra que se ganó desde el aire, Gran Bretaña, la potencia militarmente mejor dotada de todas las naciones de Europa, hizo solamente el 4% de las salidas aéreas y lanzó solamente el 4% de las bombas. Sólo y nada menos que eso.

Durante la década del 90 Europa gastaba, en defensa, unos 150 billones de dólares por año. Los Estados Unidos, en cambio, dedicaban unos 280 billones por año a su esfuerzo militar. Hoy -acelerando- ha pasado a gastar unos 400 billones por año.

Para comprender lo que significan estos valores, piénsese -por ejemplo- en que el “Plan Marshall” suponía un 1,5% del PBI norteamericano. O que el gasto diplomático total norteamericano es del orden del 1% del PBI de ese país, mientras que el gasto militar está en un 4% del PBI.

Por eso los Estados Unidos han asumido, en los hechos, las instancias decisivas de las operaciones militares recientes, dejando a sus aliados las de “estabilización” posterior. Ocurre que es cierto que “el que tiene un martillo ve clavos por todas partes”.

Hoy asistimos a un claro proceso de “convergencia” entre las visiones del Viejo Mundo y la norteamericana. Que ya es evidente.

Ese proceso comenzó en noviembre del 2002, cuando un nuevo documento definiera la doctrina de seguridad nacional de Francia para los próximos seis años, incluyendo la posibilidad de recurrir a las acciones “preventivas” ante la eventualidad de ataques inminentes.

Pero se consolidó en la reciente “cumbre” europea de Salónica en la que se acordó, por unanimidad, la posibilidad de recurrir a acciones “preventivas” con relación a las amenazas del terrorismo internacional o a las armas de destrucción masiva, a través siempre de “instituciones multilaterales efectivas”. Esto es, a través de las Naciones Unidas y eventualmente de algunas otras. Y donde -además- se decidió aumentar los presupuestos nacionales de defensa y las contribuciones financieras a los entes de contralor e inspección de armas de destrucción masiva, así como advertir a Irán respecto de la necesidad de que acepte ser controlada internacionalmente respecto de sus programas nucleares y a Corea del Norte acerca de la necesidad de desmantelar, de manera “visible, verificable e irreversible”, sus distintos programas nucleares.

Y el proceso de convergencia se transformó en transatlántico cuando todo ello se ratificó formalmente en la última “cumbre” entre los Estados Unidos y la Unión Europea, el 25 de junio pasado.

El impacto de esta evolución sobre el Consejo de Seguridad de la ONU es manifiesto. Parecería que ese organismo ha extraviado ya el monopolio de los mecanismos de seguridad colectiva y que sólo es eficaz en algunos tipos de crisis, y no en otras.

No obstante, continúa siendo, por ahora al menos, el único mecanismo disponible que tiene capacidad de legitimar, sea “ex ante” o “ex post”, el uso de la fuerza en acciones militares internacionales.

El Consejo de Seguridad de la ONU, es obvio, está entonces en crisis. Pero lo ha estado durante años. Y es cierto que las largas y frustrantes conversaciones para tratar de reformarlo agregándole representatividad no han llegado a buen puerto, desde hace una década. En un ambiente general de demasiada hipocresía que infecta a distintos rincones de la ONU, aquel que llevara a Libia a presidir la Comisión de Derechos Humanos y a Irak a casi presidir la Conferencia de Desarme, el Consejo de Seguridad trata de preservar su influencia. Sin demasiada suerte.

Entre otras cosas, por su lenguaje, que recurre abusivamente al uso de la técnica del “constructive ambiguity”, con demasiada frecuencia, de lo que se deriva que cada uno interpreta el confuso lenguaje utilizado por sus Resoluciones a su gusto y paladar, generándose una apariencia de consenso que -en rigor- no es tal. Como ocurriera antes de la reciente invasión norteamericano-británica a Irak. Lo que es muy lamentable. Porque no engaña ni a propios ni a ajenos.

Para los Estados Unidos, transformados en un “mastodonte” militar con conciencia, el Consejo puede, a veces, ser toda una incomodidad. Para los europeos, en cambio, es mas que nada un sustituto del poder real que ya no tienen. Por lo que luchan por preservarlo.

Por esto han renacido últimamente las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, en cuyo seno el Brasil ha vuelto a reflotar su deseo de obtener un asiento permanente en el mismo.

Aunque ello suponga generar, en el sub-continente, una “hegemonía” sin justificativo alguno, cuando de la agenda de paz y seguridad internacional se trata. Y, peor, destruir una alternancia de presencia en el Consejo de Seguridad verdaderamente histórica, como la que existe entre nuestros dos países, la que debe preservarse. Porque, de lo contrario, se postergaría irremediablemente a la Argentina, relegándola a un segundo e inferior plano en la agenda de las conversaciones más importantes del mundo, las de paz y seguridad. Esta es una responsabilidad que no es menor, sino que es grave. Frente a esta cuestión no se puede, entonces, permanecer pasivo, ni silencioso. Hay que hablar claro. No es bueno para la Argentina que el Brasil la postergue.

Mientras Occidente comienza lentamente a superar el desorden en que cayera en materia de paz y seguridad, nosotros no podemos elegir conscientemente -como ocurriera todo a lo largo de los últimos años- seguir en el plano de la irrelevancia total. Sería mas que irresponsable, verdaderamente suicida.

Debemos integrarnos plenamente en la comunidad de destino de Occidente. En defensa de la libertad, ahora amenazada de manera diferente que en el pasado.

Asumiendo responsabilidades compartidas. Sin tener, ni pretender, asimetrías en la percepción de las amenazas. Sumando lo nuestro, que vale, al aporte cultural e histórico de Europa. Y a la energía y el entusiasmo en el andar de los norteamericanos. Porque todos -juntos-

constituimos una garantía de paz y porque separados, en cambio, multiplicamos los peligros y las ansiedades.

LOS ESTADOS UNIDOS Y EL REDISEÑO DE MEDIO ORIENTE

Oscar Camilión

El tema que se me ha asignado supone un cuestionamiento: ¿hay realmente por parte de EE.UU. un esquema de rediseño del mapa político, militar, y eventualmente económico del Oriente Medio? La respuesta es sí, evidentemente sí.

¿Por qué se plantea esta nueva propuesta, tan importante, en el cuadro actual de la política internacional norteamericana? Las razones fundamentales son las siguientes. En primer lugar, en el Medio Oriente, con motivo de la desaparición de la Unión Soviética como potencia de alcance regional y global, se creó un vacío de poder importante. La URSS había llenado en parte el vacío de poder ocasionado por la crisis del Imperio Turco y específicamente por la situación creada en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. La URSS, en la confrontación con EE.UU. había avanzado significativamente – sobre todo a partir de las dinámicas gestiones de Krushchev y de Brezhnev - en el espacio político del Oriente Medio. Había concertado alianzas virtuales con Siria y con Irak, por ejemplo; había mejorado sustancialmente su relación con Egipto, y esto significaba, en el cuadro de la política previa al fin de la Guerra Fría, un factor de equilibrio regional. La desaparición de la URSS como actor significativo en la región – porque Rusia no la reemplaza ni militarmente, ni económicamente, ni políticamente – contribuye a crear una situación parcial de vacío de poder.

En segundo lugar, el fundamentalismo religioso, que como fuerza creadora de sistemas políticos había entrado en un proceso de debilitamiento, no es hoy lo mismo que fue en los primeros años de la década del 80, en la época culminante de Khomeini, o cuando se presentaba como una alternativa importante en Argelia, en Paquistán, en Egipto. Pero al mismo tiempo surge como un dato nuevo en la política mundial la aparición de formas de terrorismo fundadas en posiciones religiosas fundamentalistas que demuestran posibilidades operativas de alcance global.

En tercer lugar, se produce el 11 de septiembre. El 11 de septiembre de 2001 pone en evidencia que la condición de potencia militar dominante de los EE.UU. - nueva desde el punto de vista de la capacidad de realizar efectivamente operaciones convencionales en cualquier parte del mundo- no era de ninguna manera incompatible con ataques también nuevos a la seguridad nacional. El 11 de septiembre produjo varios efectos: un choque colectivo de estados de ánimo, y en segundo lugar, y mucho más importante, un *casus belli*. El 11/9 le da al pueblo de los EE.UU., al gobierno de los EE.UU., a las Fuerzas Armadas de los EE.UU., un *casus belli* creíble, sobre el cual se puede alinear una política militarmente ofensiva.

En cuarto lugar, esa política militarmente ofensiva, se apoya en la superioridad convencional militar de los EE.UU., lo que constituye un dato nuevo. El dato nuevo no es la superioridad nuclear de los EE.UU., que sigue siendo equilibrada por Rusia, pero con esta diferencia: la Rusia que respaldaba la URSS hasta la crisis del sistema estaba en condiciones de contrarrestar convencionalmente a EE.UU. en cualquier iniciativa que EE.UU. pudiera tomar en áreas del mundo eventualmente conflictivas, como esta del Medio Oriente. A partir de las novedades militares puestas en práctica durante la década del 90 – por ejemplo las de Kosovo– esa situación cambia.

En quinto lugar, en EE.UU., con el gobierno de George W. Bush, se incorpora un grupo político de pensamiento muy coherente, ciertamente el grupo intelectualmente más sólido que ha llegado al poder en los EE.UU. desde la época de Kennedy-, pero al mismo tiempo dotado de una ideología expansiva y agresiva. Una ideología que se funda en una concepción de la seguridad nacional conforme a la cual la extensión global del sistema democrático garantiza la

seguridad nacional de los EE.UU. Es decir, un sistema político semejante, extendido globalmente, es desde el punto de vista de la seguridad de los EE.UU., una prioridad. Esto no nos puede sorprender, ciertamente. La URSS, por ejemplo, pensaba exactamente lo mismo. Intervino en Checoslovaquia, intervino en Hungría, porque para la URSS su seguridad estaba íntimamente condicionada a la existencia de regímenes socialistas en países que estaban dentro de su esfera inmediata de seguridad.

Por último, un sexto componente del análisis es el petróleo. Los EE.UU. necesitan el petróleo del Medio Oriente. No han encontrado ni encontrarán en el lapso de vida de prácticamente todos los aquí presentes, una alternativa energética equivalente al petróleo y al gas. Además, la dependencia de los EE.UU. del petróleo no tiende a disminuir, pese a todos los progresos en el aprovechamiento eficiente de la energía, sino a crecer. Proyectada a 30 o 40 años esa dependencia se acentúa respecto a los países poseedores de grandes reservas que, como ustedes saben muy bien, están ubicados básicamente en el Medio Oriente. El dato petróleo no es un dato único pero desde luego es un componente decisivo en este análisis.

Sobre ese cuadro general se proyectaban a comienzos de la década y particularmente luego de la evidencia puesta en claro por los atentados terroristas del 11 de septiembre, dos debilidades fundamentales en la política regional de los EE.UU. en Medio Oriente: uno, Israel; el otro, Arabia Saudita.

La política de defensa de los EE.UU. durante la Guerra Fría en la región se había apoyado básicamente en Israel y en Arabia Saudita. Arabia Saudita había dejado de ser un socio confiable. “Sleeping with the Enemy” era el título de uno de los artículos que preanunciaban la guerra contra Irak en la prensa norteamericana en función de que EE.UU. no podía seguir dependiendo de la base militar que Arabia Saudita había suministrado en ocasión de la crisis de 1991. La guerra de 1991 fue un caso clásico de acción de los mecanismos internacionales de Naciones Unidas durante la agresión clara que sufrió Kuwait por parte de Irak, pero también es bien claro que si la agresión se hubiera producido en otra región no se hubiera generado una reacción como la que se produjo. Arabia Saudita, a partir de ese momento, se convierte simultáneamente en el tema central de una “hate-love relationship” con Estados Unidos. Por una parte es un aliado indispensable, uno de los fundamentos del sistema capitalista; por otra parte es la fuente principal de alimentación económica e ideológica del fundamentalismo religioso. El dato de los integrantes del grupo que perpetró el atentado contra las Torres Gemelas no necesita ser recordado acá.

La segunda base de la política regional de los EE.UU. en el campo de la defensa en la región era Israel. La Intifada empezada hace tres años replanteó de manera profunda la confiabilidad de Israel como aliado incondicional de los EE.UU. No como aliado, pero sí como aliado *incondicional* de los EE.UU. Fíjense ustedes en este dato: la Intifada primera de los años 80 expresaba en el campo de las bajas una ratio entre las bajas palestinas y las bajas israelíes de 12 a 1 aproximadamente. En la actual, la ratio es 3 a 1. Exactamente 3 a 1 según los datos más recientes. Y con el agregado de que tiende a ser todavía peor para Israel. El costo económico y el costo humano de la guerra para Israel se hacen cada vez más insostenibles.

Antes de que se lanzara la guerra de Irak estos elementos son desde luego tenidos en cuenta por quienes la van a planificar – quienes la venían planificando además antes del 11 de septiembre. ¿Cuál es la reacción frente al 11 de septiembre? La reacción fue inmediatamente la guerra contra Afganistán. Una guerra con legitimidad internacional, respaldada por las Naciones Unidas, de la que se deriva una serie de consecuencias. Estados Unidos obtiene una victoria militar aplastante y rápida. Consecuencias de esa victoria son varias: el establecimiento en Kabul de un régimen que probablemente no tenga posibilidad de resolver los problemas de estabilidad de ese país, pero que en todo caso no va a ser más base para la acción operativa de un grupo

terrorista de alcance global. La guerra de Afganistán tiene además entre otras consecuencias la comprobación por parte de EE.UU. de que Rusia está dispuesta a ceder un espacio estratégico que era, no propio de la URSS, sino propio de la Rusia de los Zares. EE.UU. tiene presencia en Tayikistán, tiene presencia en Uzbekistán, tiene posibilidad de operar en Turkmenistán – es decir, los tres estados que limitan como parte de la ex URSS el norte de Afganistán. Tiene presencia, además, en Georgia. Y la política rusa a este respecto fue expresada con mucha claridad por el presidente Putin en una conferencia de prensa del año pasado durante la guerra de Afganistán dada en conjunto con el presidente Bush. Ante la pregunta de un periodista ruso sobre si no era preocupante para el presidente de Rusia esa presencia de los Estados Unidos en una región tan crítica, Putin respondió: “Para nosotros es menos peligrosa la presencia de los EE.UU. que la presencia de terroristas.”

En tercer lugar, la guerra de Afganistán trae como consecuencia un cerco parcial de Irán. Irán se encuentra en adelante confrontado con la presencia militar de EE.UU. en Afganistán, se encuentra confrontado con la presencia de EE.UU. en Georgia, sin perjuicio del apoyo que el gobierno de Irán prestó en la guerra contra los talibanes.

Otra consecuencia regional importante es la reacción de Pakistán. Pakistán es probablemente el más serio problema de la región, el país potencialmente más inestable y crítico de la región. A partir de la guerra de Afganistán el gobierno paquistaní, a pesar de sus fuertes compromisos con sectores fundamentalistas y a pesar del dato de que no controla la totalidad de la geografía de su país – dista mucho de hacerlo en las zonas vecinas a Afganistán -, juega la carta de los Estados Unidos con toda decisión.

Otra consecuencia relevante de la guerra fue la consolidación – paradójica porque al mismo tiempo se producía este acercamiento con Pakistán – de las buenas relaciones de la India y de los EE.UU.

Afganistán significó una victoria desde el punto de vista de la eliminación de un estado que podía suministrar bases de acción a grupos terroristas de alcance global. Ese era el objetivo de los EE.UU., mucho más que la recomposición de un sistema viable democrático en Afganistán. El caso de Irak, sin embargo, es distinto.

La guerra de Irak es una decisión de contenido casi exclusivamente estratégico, si bien es cierto que Saddam Hussein sin duda alguna había infringido todas las resoluciones de las Naciones Unidas a su respecto; si bien es cierto que no hay duda de que Irak tenía un plan importante de armas químicas y de armas biológicas, una existencia substancial de armas químicas y de armas biológicas declaradas a la comunidad internacional y cuya dada de baja nunca pudo ser demostrada hasta el día de hoy por el gobierno iraquí, como también que es probable que Irak haya tenido además algún contacto directo o indirecto con grupos terroristas. Pero más allá de esto no cabe la menor duda de que, como lo demostró el otro día con mucha solvencia el Embajador Equus en una nota que aparece en el Washington Post, no eran de ninguna manera programas dirigidos contra los EE.UU. inclusive en las expectativas nucleares de Saddam Hussein, sino eventualmente dirigidos contra Irán. Es muy claro que Irak no era una amenaza para los EE.UU., aunque lo es también que Saddam Hussein era un factor de inestabilidad para la región.

¿Por qué los EE.UU. escogen a Irak? Básicamente porque era el punto débil de la cadena. Era grande y débil. Esta elección de Irak fue una decisión adoptada fundamentalmente por el Ministerio de Defensa. El Ministerio de Defensa ha conducido esta guerra en EE.UU. sin perjuicio del respaldo que ha dado el Departamento de Estado, que tenía sensibilidad a otros problemas que para el Ministerio de Defensa eran importantes pero no prioritarios. El Ministerio de Defensa tenía una clara conciencia de que iba a acabar rápidamente la guerra con Irak, cumplió el programa y en efecto ganó rápidamente la guerra con Irak, que pasa a ser en adelante

la principal base territorial sobre la cual se va a apoyar el poder militar de los EE.UU. en la región. No hay la menor duda de que la presencia militar de los EE.UU. en Irak se va a extender por muchos años, inclusive en la hipótesis de que no tuviera el significado estratégico global que esto tiene. Porque la recomposición de un país tan complejo étnica, política y religiosamente como Irak no va a llevar menos tiempo que, por ejemplo, la recomposición de Bosnia. En Bosnia hay una presencia de años que se va a extender durante mucho tiempo – aunque por supuesto aquí haya un componente de legitimidad internacional que en Irak todavía no existe.

La eliminación de Saddam Hussein trae las inmediatas consecuencias regionales que detallo. Se consolidan las bases militares en Bahrain - que es la base de la Quinta Flota norteamericana -, en Kuwait - donde tiene hasta ahora su punto de apoyo el ejército de los EE.UU. -, y en Qatar - adonde se traslada la Fuerza Aérea de los EE.UU. que estaba hasta ahora establecida en Arabia Saudita.

Los americanos cumplen su objetivo de desplazarse de Arabia Saudita. El objetivo fijado *antes* de la guerra, publicado en los diarios *antes* de la guerra. Se retiran de Arabia Saudita con lo cual por supuesto notifican al reino de cuáles son las nuevas reglas de juego, y eliminan el pretexto que para bin Laden y su gente había representado la presencia de infieles en la tierra santa de la Meca y Medina.

Al mismo tiempo, los EE.UU. toman en sus manos juntamente, ahora sí, con las Naciones Unidas, con la Unión Europea y con Rusia, el problema palestino-israelí. La insustentabilidad de la situación estuvo definida algún tiempo antes. El impulso del road map es un dato extremadamente relevante no porque los EE.UU. hayan por primera vez tomado cartas en los temas árabe-israelí – lo han hecho muchas veces. Lo que es nuevo es la situación de Israel y la eventual contradicción entre objetivos de seguridad básicos de los EE.UU. y los objetivos de seguridad israelíes si se mantienen en el modelo, diríamos, de Netanyahu, es decir, si se mantienen en el objetivo del Gran Israel. De ahí la enorme importancia de la declaración del Primer Ministro israelí sobre la condición de tierras ocupadas de Gaza, Judea y Samaria. Calificar de tierras ocupadas lo que es, desde otro punto de vista, la herencia histórica, significa poner el caso desde el punto de vista israelí, dentro de las reglas de juego de las Naciones Unidas y no dentro de las reglas de juego de los recuerdos históricos. Porque lo que da nacimiento al estado de Israel no es la promesa de Javhé a Abraham, reiterada a Isaac y luego a Moisés, sino la resolución de las Naciones Unidas que establece la partición de Palestina y la creación entonces del estado de Israel. De ahí que la caracterización de tierras ocupadas que hace Sharon constituye un “turning point” que luego permite los pasos moderados que se están dando a continuación.

Los EE.UU. además - y específicamente en este caso el presidente Bush por razones de política interna, porque no va a resolver los temas de Irak antes de las próximas elecciones – necesita avanzar en este camino. De ahí también que ocurra que un sector muy importante de la comunidad judía norteamericana haya prestado un apoyo ostensible a la hoja de ruta, lo cual a su vez es una de las razones que pueden explicar por qué Sharon dijo lo que dijo y hace lo que hace. No es el mismo apoyo unánime que los principales sectores de la comunidad judía norteamericana prestaban tradicionalmente al estado de Israel. No porque vaya a debilitarse la defensa de la seguridad de ese estado sino porque las reglas de juego son nuevas.

Es decir, la guerra de Irak hizo que EE.UU. resolviera parcialmente su problema con Arabia Saudita e hizo posible además que el gobierno de Israel se viera confrontado con la necesidad de dar pasos concretos hacia adelante en la solución del problema con Palestina. Al mismo tiempo, los palestinos se encuentran en una situación también nueva, como dijo el otro día uno de los principales dirigentes de Fatah citado como frase del día por el New York Times, “ El 11 de septiembre le quitó a la resistencia palestina su respaldo universal. La guerra de Irak le quitó a la resistencia palestina su respaldo árabe.” Porque, evidentemente, la eficacia de la

presencia militar norteamericana es un dato que no puede menos de ser tenido en cuenta en todo el mundo.

Otras implicaciones: también estaba dicho en los diarios por importantes voceros, sobre todo del grupo académico que constituyen estos neoconservadores o como quieran llamarlos ustedes: los Estados Unidos no se proponen atacar militarmente a Irán, eso es bien claro, pero sí se proponen desestabilizar a su régimen, cosa que está ocurriendo. ¿Por qué? Porque Irán es un país dividido internamente de manera profunda – están los Ayatollahs que siguen a Khomeini y son los herederos de Khomeini, está el grupo relativamente moderado del Presidente Khatami y los del ex presidente Rafsanjani.

¿Cuáles son los riesgos? Por supuesto el primer riesgo está en Irak; ¿es posible construir en Irak un gobierno como el que se propone los EE.UU.? Interrogante que llevaría a una discusión entera. Segundo, ¿es posible avanzar en la solución de un problema de tan vieja data como es el árabe-israelí teniendo en cuenta un dato fundamental, que es que los EE.UU. juegan con calendarios que no son los mismos que los calendarios a los que están acostumbrados estos países? En definitiva, sigue siendo muy importante en Israel la idea de que tienen derecho al territorio por un título de dos mil años. Y todos los países de la región tienen una especie de regla de juego que es la siguiente: si estoy débil políticamente no me conviene negociar porque me van a imponer una solución que no deseo; y si estoy fuerte políticamente, ¿para qué voy a negociar? Yo he vivido cinco años entre turcos y griegos y les puedo asegurar que esta es una actitud muy espontánea en toda el área.

Por último, no dejemos de lado el último tema importante en el corto plazo, que es el impacto sobre la credibilidad del gobierno norteamericano – como ya lo tiene sobre el gobierno inglés – de la invocación muy extendida de las causas de esta guerra. Es decir, la posibilidad de un “Watergate” es un dato que debe ser tenido en cuenta aunque, naturalmente, lo podemos considerar improbable.

LAS NUEVAS FORMAS DE LA GUERRA

Enrique Molina Pico

Al seguir las noticias relacionadas con la situación mundial en los aspectos que hacen a la guerra cuesta, en determinados momentos, poder realizar un análisis que nos permita comprender tan complejo hecho humano.

Globalización, alta tecnología, nuevas amenazas, terrorismo, armas de destrucción masiva, guerra preventiva, guerra contra el eje del mal, etc., son palabras y expresiones relacionadas con la guerra y la violencia que nos llegan diariamente y sirven para justificar explicaciones y, lo más importante, decisiones políticas.

Cabe entonces preguntarse en qué grado ha cambiado la esencia de la guerra; es más, si el mundo se ha aproximado algo hacia el sueño, expresado especialmente en las oportunidades de la creación de la Sociedad de las Naciones y de las Naciones Unidas, de la eliminación de las guerras como realidad humana.

La Gran Guerra, como se la llamó en su momento, y la 2ª Guerra Mundial movieron las voluntades en ese sentido, estableciéndose la prohibición de la guerra en la carta de las Naciones Unidas, que solamente las legitimaba en el caso defensivo y con la aprobación del Consejo de Seguridad.

Se produjeron avances en el derecho relacionado con los actos bélicos y con quienes los sufrían pero, si hoy analizamos el resultado a la luz del medio siglo de vida de la Naciones Unidas encontraremos que la acción guerrera continúa, ahora reforzada como consecuencia de las realidades técnicas y políticas a las que me he referido en el primer párrafo.

¿Cómo inciden en ello esas realidades que verdaderamente caracterizan el mundo moderno, en sus aspectos bélicos?

Para intentar un análisis creo imprescindible establecer una definición sobre el concepto de guerra que nos permita considerarlo a la luz de cada una de las realidades actuales: Guerra es el ejercicio de la violencia organizada para lograr que un enemigo acepte nuestros objetivos políticos.

No es necesario destruir al enemigo, es suficiente quebrar su voluntad de combatir, que ocurre cuando se produce el quiebre de la voluntad del grueso de los combatientes pues consideran que sus vidas valen más que la causa que defienden y dejan entonces la lucha.

Como ejemplo podemos considerar el ejército alemán en la Primera Guerra, material y humanamente potente, estando en suelo francés su voluntad se quebró y en días se produjo el armisticio del 11 de noviembre de 1918, o el caso de los EEUU en Vietnam cuando se perdió pues, además de todos los errores políticos que se quieran considerar y pese a tener un poderío militar incomparable con el vietnamita el pueblo americano no quiso combatir y sus soldados no lo hicieron, o el caso de la misma potencia cuando ante dieciocho muertos en Somalía, cuyas muertes se pasaron por la televisión, retiró todas sus tropas y canceló sus operaciones.

Con la concepción clásica, vigente en la era moderna, la guerra era un hecho entre estados y la conformación de las fuerzas intervinientes y de sus actos estaba y está perfectamente reglamentada; fuera de esas normas se pertenecía a fuerzas irregulares. Hoy la guerra ha ampliado sus márgenes.

Toda acción de guerra requiere la respuesta previa de cuatro preguntas: ¿dónde está el enemigo?, ¿qué hará el enemigo?, ¿dónde lo hará? y ¿cuándo lo hará?. Actualmente con las

acciones guerrilleras se impone el responder a una pregunta adicional: ¿quién es el enemigo? Y conocidas o supuestas las respuestas, se realizaban las acciones militares de acuerdo al estado del arte en la época.

Nos importa marcar aquí aquellos cambios actuales que inciden en la concepción de la guerra como la hemos conocido hasta el momento y que sin duda condicionarán el empleo futuro de la violencia y las acciones políticas relacionadas. Consideremos los principales, en función creciente de influencia.

El primer aspecto, relacionado con el costo y la complejidad de la industria bélica, que le pertenece solamente a los Estados Unidos, y en mucha menor medida a la Unión Europea, es la capacidad de desplegar tropas en cantidades significativas en cualquier lugar del mundo y mantenerlas en operaciones durante períodos prolongados.

El segundo aspecto de la incidencia de la técnica en la guerra podemos centrarlo en las armas de gran alcance y precisión, o sea que se puede impactar a gran distancia y donde se quiera, logrando que normalmente, salvo que se enfrentaren potencias de niveles tecnológicos equivalentes, el ofensor se ubique a distancias que lo ponen a salvo del ofendido.

Se puede así seleccionar blancos y no arriesgar a los propios combatientes, lo que parecería ser la forma ideal de guerra pues no se pone al ejército propio en condiciones de tener que enfrentar situaciones espirituales límites.

El tercer aspecto, a mi juicio, se refiere a la capacidad de obtener información para responder a las preguntas claves de toda operación bélica, el ¿qué hará?, ¿dónde?, etc.. Tradicionalmente las irregularidades del terreno eran suficientes para ocultar al enemigo y sus intenciones.

Hoy la red satelital y de interceptación de comunicaciones devela para ciertas potencias una cantidad increíble de datos, pero no ha solucionado la necesidad de interpretar adecuadamente los datos que se posee. El punto más débil en las decisiones pasó ahora a ser la interpretación de la información, o sea convertir a ésta en inteligencia. Distintos aspectos de la guerra en Irak nos muestran esta debilidad y su grave incidencia en los resultados. La inteligencia es clave, pero ésta se basa en datos.

El cuarto punto es la difusión de la capacidad de infligir daño en medidas que no guardan relación con el agente ofensor y que están en capacidad de ser empleadas por muchos estados y organizaciones paraestatales que realicen actividades terroristas. Esta capacidad es consecuencia de la existencia de las ramas de la guerra conocidas como guerra química y guerra bacteriológica. La primera no es novedad pues se empleó en la Primera Guerra Mundial, pero se concordó en no emplearlas, en principio por conveniencia de todos los posibles contrincantes; la segunda es, por suerte, sujeto de laboratorio y esperemos que allí quede.

El último punto a considerar en la dimensión de los efectos remarca el anterior, pues si bien históricamente el arte de la guerra se ha ido adecuando al desarrollo de las armas, podríamos decir que hasta mediados del siglo XX estábamos dentro de la dimensión humana, pues los efectos de las armas eran medibles en escala de la vida diaria. El poder de destrucción era grande pero acotado: el advenimiento de la energía nuclear cambió completamente este esquema y hoy los efectos de una acción nuclear escapan a la escala de la vida diaria, no solamente en su dimensión, sino también por su permanencia en el tiempo.

Este cambio no es cuantitativo, es un cambio cualitativo que ha alterado totalmente la dimensión del peligro, en especial cuando la capacidad para el empleo del poder atómico ha dejado de ser el monopolio de algunos pocos y de quienes se podía esperar conductas racionales,

para pasar a estar disponible en varios estados y presumiblemente en grupos que no responden a una orgánica estatal.

Los horrores de las guerras del fin del siglo XIX y de la Primera y Segunda Guerras Mundiales llevaron a numerosos tratados y convenciones tendientes a encuadrar a la guerra en normas de derecho.

La primera pregunta que al analizar el problema en profundidad uno debería hacerse es: ¿es lógico pretender encuadrar en normas de derecho a la guerra, que es el máximo grado de violencia organizada?, ¿es lógico pretender ponerle límites a la violencia, cuando ésta es necesaria para lograr un fin lícito?. La respuesta sin duda requiere un análisis ético profundo pues nos estamos refiriendo a vidas humanas; no obstante creo que desde el plano ético la norma básica sería: “Actuar causándole al enemigo el menor daño posible compatible con la obtención de la victoria”.

Se debe sin dudas salvaguardar al máximo las vidas humanas, pero se debe actuar para obtener la victoria.

En el último medio siglo se desarrolló una gran cantidad de normas de derecho positivo regulando la acción bélica y limitando las capacidades de acción de los comandantes militares. En teoría esas normas tendían a proteger a las poblaciones civiles en primer lugar y al personal militar en el segundo.

Desde el punto de vista del derecho, se puso bajo el control de normas positivas la acción militar en el terreno creándose además, por el tratado de Roma, el Tribunal Penal Internacional destinado a juzgar crímenes de guerra y semejantes no juzgados por los propios países.

La normativa anterior, que puede juzgarse como un avance civilizador, -aunque a veces puede uno tener el derecho a preguntarse qué grado de aplicación efectiva se podrá lograr con ellas-, se estableció independientemente que, simultáneamente con los trabajos de perfeccionamiento jurídico, en todo el mundo se desarrollaban una gran cantidad de conflictos, tanto convencionales como no convencionales, en los cuales puede decirse que estas normas eran ignoradas en función de las conveniencias militares de la potencia actuante.

Lo anterior es válido para hechos de crueldad inaudita realizados en conflictos entre pueblos de bajo nivel cultural, en los que el valor de la venganza es alto y el de la vida humana bajo, pero también en acciones de las grandes potencias en las que los comandos disponían todo tipo de operaciones sin límites, si es que tenían que salvaguardar a sus propias tropas.

Las guerras modernas nos muestran que quienes disponen del poder lo emplean independientemente de las normas cuando lo consideran necesario, valgan como ejemplo el empleo indiscriminado de soldados niños y de minas terrestres en África, los terroristas palestinos, las represalias y las formas de obtención de la información permitida por las Cortes Israelíes y la conducta de los EEUU en el tratamiento de prisioneros fuera de todo esquema jurídico en el caso, entre otros, de los actualmente detenidos en Guantánamo y la autorización a sus fuerzas a actuar en forma encubierta para “cazar” individualmente aquellas personas que se consideran de interés militar o político para los planes u operaciones en curso.

No obstante, en los países culturalmente avanzados, las normas de derecho bélico constituyen una limitación política para la conducción de guerras clásicas, salvo que el país entero lo considere una necesidad nacional como en el caso de Israel, o que las acciones pertenezcan a la potencia hegemónica como es en el caso de los EEUU., país que se ha negado a firmar los tratados y convenciones que pudieren de una manera u otra limitar su capacidad de operación, incluyendo el tratado de Roma, la normativa nuclear o aspectos si se quiere menores,

como lo relacionado con minas terrestres o armas químicas y finalizando con el pedido de inmunidad para sus tropas.

El pensamiento militar tal como lo conocemos y sobre el cual se efectúan los análisis, se ha desarrollado especialmente con la concepción de acciones realizadas entre fuerzas armadas enfrentadas. Fuerzas con estructuras y pensamientos orgánicos y públicamente definidos en sus aspectos no confidenciales.

No obstante, la supremacía apabullante existente en el aspecto militar clásico ha llevado a que los responsables políticos, legales o no, de ciertos pueblos y organizaciones hayan decidido recurrir a la guerra irregular, principalmente en dos formas muy próximas entre sí: la guerrilla y el terrorismo; en ellas no actúan formaciones típicas. Los combatientes, normalmente en desigualdad de condiciones, se mezclan en las poblaciones locales.

En el caso del terrorismo los blancos seleccionados no son simplemente los militares sino también la población en general. Buscan en este caso vencer la voluntad de lucha del enemigo a través del miedo de la población.

Si hemos de buscar una palabra para caracterizar la guerra irregular, ésta sería mimetización, diluir al atacante en una masa no identificable.

Como factor adicional debemos considerar el valor que cada combatiente le da a su propia vida: normalmente todos los soldados confían en salir con vida de los enfrentamientos en los que les toque intervenir. Aquéllos que arriesgan su vida más allá que lo que el deber manda para el logro de un objetivo son considerados héroes, dignos de respeto por su valor y la nación se los reconoce con una adecuada distinción.

Los esquemas de combate se analizan y piensan con soldados que defienden sus vidas. La aparición de aquéllos que la desprecian como los kamikazes en la Segunda Guerra Mundial y los palestinos en la actualidad, cuando dejan de ser un hecho aislado para convertirse en otro normalmente posible, obligan a analizar especialmente y a repensar muchos de los aspectos que hacen a la guerra.

De las grandes preguntas que un conductor militar se formula para planear una acción y que citamos al principio; ¿qué?, ¿cómo?, cuándo? y ¿dónde?, se agrega con valor sin par la de ¿quién es mi enemigo?

La guerra irregular cobra especial importancia, pues además de sus características habituales, debemos tener en cuenta que estos enemigos, gracias a los avances de la tecnología, pueden llegar a tener acceso a armas químicas, bacteriológicas o nucleares, cuyos efectos son incomparables con el esfuerzo, personal o material, para llevar a cabo el ataque y que pueden actuar violando el instinto humano de autopreservación, rompiendo todos los esquemas de razonamiento y prevención habituales.

Estas características de la guerra no convencional refuerzan la importancia de la inteligencia e imponen poseer información e interpretarla adecuadamente.

Esa adecuada interpretación requiere, además de los conocimientos técnicos, un dominio cultural: el poseer el conocimiento de los pueblos y civilizaciones a los que pertenecen los datos que estamos evaluando.

El mundo actual está caracterizado por la hegemonía norteamericana, que creo sin discusión, y por dos líneas que en las presentaciones de los EE.UU. se entrecruzan para justificar sus acciones: “la guerra al terrorismo” y “el eje del mal”. No cabe duda que cualquier análisis debe considerar que las líneas de acción mundial pasan por donde los americanos marcan sus intereses.

Podemos identificar conflictos locales, algunos en los que se consuman verdaderos genocidios como actualmente en África, pero estando fuera de los intereses americanos y aún europeos, ningún país quiere poner en riesgo sus tropas para implantar un grado mínimo de civilización.

Con respecto al “terrorismo”, a mi criterio no puede hablarse de una guerra al terrorismo como si fuese una acción contra un enemigo unificado, aparte de terrorismos de alcance local, como la ETA, el IRA, etc. que, si bien requieren los mismos métodos para enfrentarlos, por ser locales son solamente de interés para los países afectados, existen dos grandes conflictos con características terroristas y de transcendencia internacional: el relacionado con el medio oriente y el colombiano.

El principal y que lleva años de desarrollo es el conflicto en Medio Oriente: entre sus muchas particularidades presenta una que lo diferencia del resto de los que hemos visto en los dos últimos siglos: el enfrentamiento entre Israel y los Palestinos trasciende los límites geográficos del lugar y se imbrica: por un lado con el mundo árabe, tanto por medio de la nacionalidad, aunque ésta sea en muchos aspectos imprecisa, como por medio de la fe islámica y por el otro con los EEUU, pues este país ha adoptado desde el principio de este conflicto una posición favorable a Israel, por lo que son percibidos como su aliado incondicional.

La acción bélica palestina la realizan no solamente los lugareños, sino que las fuerzas combatientes se extienden a sus hermanos de nacionalidad pero de entre ellos, a los que tienen una motivación de fe que los impulse a actuar aun a costa de su propio sacrificio personal.

Simultáneamente los blancos u objetivos para la acción de la guerra tampoco se limitan al territorio israelí o a integrantes o instituciones del pueblo judío, sino que por el concepto de alianzas se extiende al pueblo norteamericano y a sus intereses, que se encuentran diseminados por todo el mundo.

La disparidad de fuerzas militares y de control de territorio que poseen los israelíes es tal que hace que los palestinos y los países árabes no puedan ganar la guerra pero puedan impedir la paz y lograr un conflicto sin fin.

Ahora el campo de batalla se ha ampliado, y los blancos se han multiplicado enormemente. Hasta el 11 de septiembre habíamos asistido a ataques contra intereses de los EE.UU. en zonas próximas al foco del conflicto en Medio Oriente y aun en lugares relativamente alejados, pero marginales, nunca en el santuario del territorio americano.

Éste fue el gran cambio y de él podemos deducir que el objetivo político que tiene quien conduce esta fase terrorista es lograr que los EE.UU. disminuyan su apoyo a los israelíes, y de las acciones terroristas en general, que el estado de Israel acepte negociar en una posición menos dura que la que posee.

La reciente guerra de Irak por sí no contribuirá a disminuir el permanente conflicto en Medio Oriente, siendo a mi juicio lo más probable que las causas públicamente declaradas para lanzar el ataque no sean las que se tenían en el interior del grupo que tomó la decisión.

Solamente se apaciguarán los ánimos cuando la política norteamericana no sea percibida por los palestinos como una política de apoyo a Israel y tanto Israel como los palestinos se avengan a entablar conversaciones. El tiempo dirá si las actuales acciones de la “hoja de ruta” son útiles para ello.

El otro conflicto terrorista que ya trascendió los límites de su país de origen es el colombiano, éste es sin duda más difuso y difícil de enfrentar.

En el otro, el palestino-israelí, están comprometidos países, naciones –sociológicamente hablando-, la fe y la historia, pero todos estos elementos se conocen, aunque sea difícil orientar hacia ciertos objetivos determinados a quienes están inmersos en esa, considerando además que con el paso del tiempo se consolidan, especialmente en el lado palestino, verdaderas organizaciones paraestatales con capacidades bélicas.

En el colombiano están principalmente comprometidos intereses económicos con cifras siderales, basados en una actividad ilícita que posee su sustento principal en la demanda sostenida de drogas de la población de los grandes países. El poderío económico que otorga la actividad puede decirse que ha dado a los dirigentes de la guerrilla el poder de comprar casi a cualquier persona en cualquier estructura que se desee.

En este caso se ha conformado un estado dentro de otro estado, el estado reconocido internacionalmente –Colombia- controla eficazmente sólo el 30 ó 40% de su territorio, el resto lo controlan los distintos grupos irregulares, alguno de los cuales como las FARC se han dado el lujo de enviar un delegado ante el gobierno argentino donde actuaba con el título de “Embajador de las FARC”.

Las condiciones sociales y económicas de las poblaciones existentes en las zonas geográficas aptas para los cultivos favorecen las explotaciones. Toda la actividad económica es sostenida desde los grandes países donde hasta ahora no se ha efectuado un control adecuado de los flujos financieros en forma que impida la libre acción de la logística guerrillera.

La complejidad del conflicto es elevada, en el aspecto militar el terreno favorece la acción irregular, las fuerzas gubernamentales tienen graves limitaciones económicas y políticas y la acción permanente ha minado en gran medida la voluntad social. En el ámbito internacional, en el que incide especialmente la posición norteamericana, reina la regla del doble estándar, gracias a la cual se condenan las acciones en los países relacionados pero donde los EEUU no aplican los mismos criterios en su acción interior, pese a que son los principales sostenedores del esfuerzo económico que permite la acción guerrillera.

Podríamos decir que el objetivo político de quienes dirigen la acción del narcotráfico es simple: mantener el status quo de forma de poder continuar con el negocio, doblegando la oposición de los gobiernos nacionales en el grado que fuere necesario para que no interfieran en su esquema. Las acciones militares responden a este objetivo y la expansión geográfica que han tenido, y continúan teniendo, a una búsqueda de lugares seguros y a las necesidades derivadas de enfrentar una mayor demanda de los consumidores.

La característica más peligrosa de este conflicto es su proximidad y aproximación sin pausa hacia nuestro país.

El Presidente Bush ha definido una decisión política que marca un cambio histórico en la política internacional: ha definido la “guerra preventiva”. En función de ella los EEUU pueden atacar preventivamente cuando consideren que un país cuya conducta internacional no es confiable, y que de acuerdo a los criterios americanos, tenga acceso a algún tipo de armas de destrucción masiva o apoye el terrorismo.

La lógica a la cual responde es la correspondiente a la de los imperios, a la de la “real politik”, pero está totalmente opuesta a la estructura de las relaciones internacionales basadas sobre el derecho que ha estado vigente en su gran mayoría desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Este cambio implica que el derecho no hace la fuerza, sino que la fuerza da el derecho.

Los estados que pertenecen al “Eje del Mal”, Corea del Norte e Irán, pueden sin lugar a dudas generar graves problemas internacionales, pero las causas alegadas para incluir a Irak,

independientemente de la catadura de su gobierno, no fueron avaladas por los resultados de la guerra, de la misma manera que otros estados, que podrían encuadrarse en la misma categoría de conductas, no son incluidos.

Podrá argüirse que es necesario el establecimiento de un mínimo orden internacional ante las posibilidades de uso de un poder enorme por parte de agentes internacionales no racionales, es verdad; también podrá argüirse que siempre ha sido así en mayor o menor medida, es verdad, pero antes se hacía basado en una estructura internacional y ahora lo es abiertamente por la acción de la potencia hegemónica, que lógicamente defiende sus intereses, no siempre coincidentes con los de la comunidad y a cuyas decisiones quedarán sometidos los restantes países en una cierta relación inversa a sus respectivos poderíos

Esta decisión, la adopción de la doctrina de la guerra preventiva, es quizás la más trascendente en política internacional de los últimos años y habrá que ver su evolución en función de las acciones que adopten los EEUU.

Es verdad que la guerra cambia sus formas, pero sigue fiel a su esencia, que es la de emplear la violencia organizada para doblegar la voluntad política y para lograrlo los más débiles recurren a formas de lucha no previstas en la concepción militar vigente mayoritariamente en los últimos siglos.

El elemento básico en el mundo actual es la inteligencia, que requiere tanto de datos como de una capacidad de interpretación adecuada.

Las fuerzas militares deberán estar en condiciones de responder adecuadamente, en combates clásicos o no, en forma abierta o encubierta en territorio reconocido como enemigo o aún en terrenos ajenos. Esta descripción es la que sin duda se reconoce actualmente como fuerzas especiales, que son las que han cobrado gran desarrollo en los últimos años.

Se ha producido un vuelco en las relaciones internacionales en forma que, en principio, el uso internacional de la fuerza se aleja del campo del derecho y se acerca al resultado de un análisis de intereses y relaciones de poderes.

Para nuestro país estas conclusiones no son un análisis en abstracto, sino que cobran especial importancia, porque el conflicto colombiano no está demasiado lejos y se nos aproxima en sus diferentes formas.

DESAFÍOS PARA EL HEMISFERIO

HACIA LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD DE LA OEA: AGENDA Y DESAFÍOS

Pedro Villagra Delgado

Algunos antecedentes son necesarios para introducirnos en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, porque creo que la información sobre su origen no es suficientemente conocida y eso genera algunas confusiones.

El retorno de la democracia representativa a casi todos los países del hemisferio durante la década del 80 trajo como consecuencia, además de los acercamientos políticos entre los países que se democratizaban, un acercamiento importante en materia de seguridad y defensa que se profundizó durante la década de los 90. A ello se le sumó la existencia de procesos de integración. Es decir que los dos pilares más importantes de este proceso de acercamiento en temas de seguridad y defensa lo constituyeron sin duda la democracia y la integración regional.

Y no en vano es que donde más se avanzó en este campo – también en el campo político – fue en el Cono Sur. El ejemplo más emblemático de esto fue la relación entre la Argentina, Brasil y Chile con acercamientos iniciados en la década de los 80 y consolidados en los 90, donde se impulsó, además de cuestiones bilaterales como los mecanismos de consulta y coordinación que se crearon, una creciente visión cooperativa en materia de seguridad y defensa que fue consecuencia de la integración en otras áreas - política, económica, cultural, etc.

Y fuimos en gran medida los países del sur del hemisferio, junto con Canadá en alguna medida y los EE.UU. en otra, los que impulsamos que estas acciones comenzaran a tener también un reflejo en el marco hemisférico – en la OEA particularmente -. Así la Argentina y el Canadá promovieron la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica a comienzos de los 90, y posteriormente tuvieron lugar dos conferencias sobre medidas de fomento de la confianza, la primera en el año 1995 en Santiago y la segunda en el año 1998 en San Salvador.

La conferencia de San Salvador, comparada con la de Santiago, demostraba los avances y desarrollos habidos en estas materias y, en gran medida, ello era el reflejo de los avances realizados en el sur del continente. El resultado de San Salvador se tradujo en las Cumbres de las Américas a partir de Santiago en 1998, donde en las declaraciones y en los planes de acción se incluyen capítulos específicos sobre seguridad y defensa.

La Comisión de Seguridad Hemisférica no contaba hasta estas fechas con una estructura sólida. No obstante, como resultado del impulso hemisférico a estos temas comenzó a funcionar. Y ese es el marco institucional en el que, en el año 98 en la Cumbre de Santiago, se le encomienda a la OEA que, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, se hiciera un seguimiento y profundización de las medidas de fomento de la confianza – eso venía como una recomendación de la conferencia de San Salvador de ese mismo año -, que se realizase un análisis sobre los significados de los conceptos de seguridad para encontrar enfoques comunes y que se identificase – y esto es muy importante - las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad.

En ese contexto, la Cumbre de Santiago del 98 preveía que todo este proceso de revisión iba a concluir con la realización de una conferencia especial de seguridad a comienzos de la década del 2000.

Ese es el contexto y esos son los mandatos para la realización de esta conferencia especial que nos ocupa. En la Cumbre de Quebec de 2001 se estableció formalmente que la conferencia

tendría lugar en el año 2004, para lo cual se encomendaba también que se hiciera la revisión de todos los mandatos que se habían encomendado en la Cumbre anterior, la de Santiago del 998.

En el año 2002 la Asamblea General de la OEA decidió adelantar la fecha de esta conferencia al año 2003, como consecuencia de los atentados de septiembre del 2001.

La confusión que se ha generado ha llevado a algunos a creer que la Conferencia Especial que tendrá lugar en México surge como consecuencia de los ataques terroristas del 2001, cuando en realidad es un proceso que ya estaba previsto desde varios años antes. Y creo que esta aclaración importante para lo que voy a procurar cubrir sobre lo que, a mi juicio, este evento debería abordar.

Los documentos básicos se están aún negociando y hay que recordar que la fecha prevista inicialmente para esta Conferencia era mayo del 2003 y luego fue postergada hasta el mes de octubre. No habría que descartar que pudiese postergarse una vez más.

La circunstancia de que esta Conferencia no se origina como consecuencia de los atentados del 2001, aunque su adelantamiento a este año sí se deba a esos trágicos hechos, su trabajo no debería tampoco concentrarse solamente en las consecuencias de aquellos. Desde luego que constituyen una referencia insoslayable del nuevo paradigma global de seguridad y defensa, por lo que no pueden ser ignorados. No obstante, si esta conferencia apunta a establecer nada más ni nada menos que un nuevo paradigma de seguridad o a marcar el rumbo a seguir para el establecimiento de un paradigma de seguridad del hemisferio, resulta evidente que los países del sur del hemisferio tenemos un interés primordial en que los avances que hemos realizado con nuestros vecinos y que han permitido la creación de este clima de paz, de seguridad y de cooperación existente entre en esta parte del continente, se consolide y se promueva. Porque incluso el tema del terrorismo, que indudablemente es una cuestión de la mayor importancia, sin ninguna duda se va a poder prevenir o combatir mejor si continúan y se fortalecen las buenas relaciones de cooperación entre los estados del hemisferio.

La Conferencia de octubre no debería, por lo tanto, limitarse a la denominada agenda negativa. Hay una cantidad de acciones positiva que se han desarrollado en el continente - en muchas de las cuales también han participado los EE.UU., que deberían ser también tomadas en cuenta.

Una de las cuestiones centrales que deberían reflejarse en cualquier nuevo paradigma, es que para países como la Argentina, no nos debiera dar lo mismo cualquier seguridad. La seguridad que le interesa a la Argentina es una seguridad que contribuya a preservar y promover sus valores fundamentales. Entre ellos obviamente se encuentra la democracia representativa y todo lo que ésta significa, con lo cual el tema de la gobernabilidad democrática reviste una importancia fundamental. Ello no implica que la Conferencia o la Comisión de Seguridad Hemisférica tengan que abocarse de modo directo al estudio de este asunto (para eso disponemos de la Unidad para la Promoción de la Democracia, la Carta Democrática Interamericana o la Cláusula Democrática del MERCOSUR), pero debe constituir el marco donde encuadremos las tareas que se lleven adelante. La integración económica es el otro elemento central.

No debemos perder de vista que la Argentina ha sido uno de los motores de todos estos temas y a mi juicio, debería seguir siéndolo. La Argentina debe jugar un papel activo en este proceso.

Los enfoques de la declaración que se estaría elaborando dan la sensación de que está tomándose una visión amplia de la seguridad - a mi juicio demasiado amplia porque se están incluyendo una cantidad de cuestiones socioeconómicas bajo este rubro y ello conlleva el riesgo de que ocurra lo que se ha dado en llamar la securitización de la agenda.

Son variados los motivos que fomentan ese enfoque. Desde luego que los fenómenos socio-económicos pueden llegar a convertirse en problemas de seguridad, pero también está claro que la mejor receta para esos problemas no es encararlos a priori como un problema de seguridad y mucho menos de defensa, sino resolver las causas que los generan. A título de ejemplo, en el listado de algunos de los temas que abordaría la conferencia figuran cuestiones como la pobreza extrema, las migraciones ilegales o el SIDA. Estas son, por supuesto, cuestiones muy importantes, pero lo que está claro es que si queremos resolver estos problemas, el enfoque apriorístico no debería ser desde la óptica de la seguridad o de la defensa. Si no se adoptan políticas y programas específicos en materia socio-económica no vamos a resolverlos. Estaríamos simplemente pretendiendo resolver las consecuencias sin siquiera hacer un esfuerzo por atacar las causas y así no obtendremos resultados satisfactorios.

Las nuevas estructuras cuya creación o adaptación podamos promover deberían reflejar fundamentalmente los valores básicos que nuestras sociedades comparten – el respeto a los derechos humanos, el estado de derecho, la democracia representativa, el desarrollo, la cooperación entre los países, etc. . La arquitectura que creemos para ello tiene que ser acorde con esos objetivos.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001 han introducido al terrorismo internacional como un elemento central en todo esto y no en menor medida por el impacto que ha tenido en la psiquis de la primera potencia. Pero resulta evidente que los acercamientos cooperativos habidos entre los países del hemisferio en los últimos 20 años no son contradictorios con la agenda de la lucha contra el terrorismo, sino perfectamente funcionales a ella. Para tener éxito en esa lucha la cooperación es indispensable y por lo además es obvio que el terrorismo es intrínsecamente contrario a la vigencia de valores democráticos. Lo que no debemos hacer es concentrar las preocupaciones de seguridad y defensa en la lucha contra el terrorismo con exclusión de otros cuestiones también importantes, tanto de la agenda positiva como de la negativa. De hecho en el marco interamericano la Argentina, como todos sabemos, ha sido víctima del terrorismo internacional en la década del 90 y no es casualidad que nosotros hayamos sido los que impulsamos la creación en 1999 del Comité Interamericano contra el Terrorismo y que está funcionando.

Para muchos de los fenómenos que se han dado en llamar “nuevas amenazas”, que se vinculan a cuestiones de índole muy variada – el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, la gobernabilidad democrática, etc. – la OEA, desde antes del 11/9/2001, había creado mecanismos específicos que deben ser potenciados y utilizados. Aquellos pudieran no tener la eficacia que todos quisiéramos, pero hay que recordar que la eficacia de los organismos multilaterales depende de la voluntad política de sus países miembros, así que estando los mecanismos en su lugar, existiendo los procesos con los cuales se puede tratar de encarar la solución de algunos de estos problemas, creo que pecaríamos de ineficientes si no tratásemos de poner en marcha los mecanismos idóneos específicos que nosotros mismos hemos creado para cada uno de estos problemas y nos ponemos, en cambio, a pensar en crear nuevos instrumentos. Lo más probable es que si la voluntad política de aplicarlos está ausente, no hagamos con los nuevos instrumentos un mejor papel del que podemos hacer no utilizando los que ya tenemos.

La conferencia debería también procurar comenzar a cumplir un mandato básico que es el que consiste en enfocar los modos de revitalizar los instrumentos existentes en materia de seguridad en el hemisferio y que está aún pendiente. Del análisis de los primeros borradores de proyecto de declaración, pareciera que la agenda ha ido derivando hacia una priorización de cuestiones de índole socio-económica y se han ignorado algunos temas que son importantes en el marco hemisférico como el TIAR en materia de defensa colectiva, el Pacto de Bogotá en lo que hace a la solución pacífica de controversias o la Junta Interamericana de Defensa. Todos sabemos

que con respecto a estos temas existen opiniones muy divergentes entre los países del hemisferio. La renuncia del TIAR por parte de México ha puesto estas diferencias claramente sobre el tapete

Pero precisamente porque existen esas divergencias es menester trabajar para encontrar los puntos de convergencia posibles. Si no es posible abordar estos asuntos con detalle en la Conferencia de México, el proceso debería por lo menos establecer un mandato claro para la Comisión de Seguridad Hemisférica, que es un órgano político donde están representados todos los países del hemisferio, para que efectivamente abordemos estos temas. Lo que no parece razonable es simplemente ignorar estos instrumentos. Estos mecanismos están allí. La prueba es que en el 2001 el TIAR fue nuevamente invocado para la cuestión del terrorismo y se aprobó una resolución por unanimidad, a pesar de que se ha planteado que esa resolución fue una mala utilización del TIAR porque no se pretendía ninguna acción específica de tipo militar. Y hay que recordar que las alianzas flexibles – y el TIAR es una alianza sumamente flexible - tiene enorme valor político y muchas veces son usadas políticamente sin pretenderse realmente un efecto de índole puramente militar, y ese fue el alcance que tuvo la resolución del TIAR en el marco de los ataques del 11/9/2001. El mensaje político que se transmitía era que el hemisferio como un todo consideraba a esos ataques como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, de lo cual se podrían seguir consecuencias de carácter militar.

Sería paradójico que una conferencia especial de seguridad se ocupe del SIDA y no se ocupe del TIAR. Lo que está sucediendo también es que hay una cantidad de pequeños países del Caribe que empujan una agenda de contenido socio-económico en el marco de la seguridad. En parte ello obedece a la percepción de que los asuntos de seguridad son los únicos capaces de concitar la atención de los Estados Unidos hacia nuestro hemisferio, la única manera de llamar la atención de aquel país sobre los temas que le interesan directamente –sean de la índole real que sean- es ponerlos bajo el paraguas de la seguridad. Eso ya ha provocado una primera reacción de los propios EEUU y en estos días el Subsecretario de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Roger Noriega, ha señalado la necesidad de separar algunos temas de naturaleza socio-económica de la agenda de la Conferencia Especial de Seguridad.

Los países del hemisferio disponemos de una gran oportunidad con esta Conferencia para identificar cuáles son los valores que creemos que compartimos entre todos, cuáles son los mecanismos por los cuales podemos efectivamente defenderlos y qué estamos dispuestos a hacer para ello. La agenda de la Conferencia y mucho más aún su producto final, debe reflejar los intereses de todos los países, grandes y pequeños. Sería curioso que de ignorar los intereses de los pequeños países del Caribe pasemos a que sean aquellos los que establezcan las prioridades. El logro de un equilibrio es condición indispensable para el éxito de este proceso que pudiera sentar las bases para la elaboración de un nuevo paradigma de seguridad que nos podría afectar por las próximas décadas. A esa tarea debemos abocarnos.

AMERICA LATINA EN LA DIMENSIÓN POLÍTICA

Rosendo Fraga

Para plantear un enfoque político de América Latina conviene comenzar por un dato básico. En junio de 2003 se realizó en Salónica, Grecia, la Cumbre de la Europa ampliada - veinticinco países- que estuvo centrada en el tema de la nueva Constitución europea y la agenda de seguridad o defensa común del continente. Surgió un problema: las tres cuartas partes del gasto en defensa de la UE se concentra en tres de los veinticinco miembros que la componen –un cuarto Gran Bretaña, otro Francia, otro Alemania,- y los otros veintidós países restantes, tienen el cuarto restante.

En el caso de la conferencia de Defensa y Seguridad del continente americano que tendrá lugar en octubre, cabe destacar que el 90% del gasto militar hemisférico es realizado por un sólo país, que son los EE.UU., el que a su vez gasta más del doble que la UE ampliada. Se trata de una realidad que no se puede ignorar, porque marca hasta dónde, en la realidad objetiva, los países de América Latina van a tener margen para imponer una agenda propia.

Pero la reciente Cumbre europea también trató el documento sobre las “Amenazas a la Seguridad Europea” preparado por el español, Javier Solana, el que puso en línea la agenda de la seguridad europea con la norteamericana. Se definen básicamente tres amenazas, que son precisamente las mismas explicitadas en la llamada “nueva doctrina” de seguridad norteamericana: terrorismo, proliferación y Estados fallidos.

Inclusive usa la misma terminología. La diferencia se plantea en que lo que Estados Unidos denomina “ataque preventivo”, Europa llama “acción preventiva”, un término que no implica necesariamente el factor militar y en que Europa pone un mayor énfasis en acción multilateral, que todavía considera una vía válida.

Pero donde convergen las agendas de seguridad europea y norteamericana es en las tres amenazas definidas que son las mismas. Esto pone en negro sobre blanco cuál es la agenda real que tiene para esta conferencia hemisférica el país que reúne el 90% del gasto en defensa de la región.

En realidad, de estas tres amenazas hay una que no está presente en nuestro continente: la proliferación. Y esto se debe, en gran medida, a que los países del Cono Sur, que tenían cierta capacidad en este terreno – Brasil y la Argentina en lo nuclear y misilístico, y Chile en las armas químicas - realizaron durante los años noventa una acción muy concreta, eliminando el tema como amenaza de la región. De esta manera quedan sólo el terrorismo y los Estados fallidos. En ambos casos –y aquí viene la dimensión política del problema– cuanto menor sea la capacidad del Estado en América Latina, más situaciones de riesgo o amenaza implicarán para el mundo desarrollado.

Aparece aquí una palabra que es clave en el análisis político de América Latina: la gobernabilidad. En mi opinión debería incorporarse en una agenda regional de seguridad como una condición necesaria para la disminución de las amenazas en el continente. De esta manera, cuanto más capacidad tenga el Estado, menos riesgo de amenaza y, a la inversa, cuanto menos capacidad tenga mayor riesgo de amenaza habrá.

Pero debemos aclarar que la gobernabilidad no es necesariamente la estabilidad institucional, porque desde esta perspectiva el país más estable de América del Sur es Colombia. Es el único del subcontinente que puede mostrar una continuidad de gobiernos democráticos que se han sucedido sin un presidente que caiga por juicio político o al que se le interrumpa el mandato, lo que convierte a Colombia en la democracia, desde el punto de vista institucional,

más perfecta de América Latina. Sin embargo, cuando el jefe del Comando Sur de los EEUU planteó cuáles eran las dos mayores amenazas a la seguridad en el continente mencionó a Colombia y la Triple Frontera. Por lo tanto la estabilidad institucional es solo un factor de la gobernabilidad. Porque justo en el país más estable en términos de funcionamiento institucional de la región, es donde se ubica la primera amenaza.

Entonces la cuestión central es que cuanto más gobernabilidad tengamos, menos amenazas a la seguridad generaremos en la región. Para esto, la capacidad del Estado pasa a ser una clave fundamental para enfrentar las amenazas a la seguridad las que, para el mundo euroamericano, están en el terrorismo y los Estados fallidos.

¿Qué es un Estado fallido? El problema en nuestra región es que no necesariamente tiene que haber un colapso del Estado en su totalidad, al estilo del que hoy ocurre en Liberia. La cuestión es que pueden haber zonas de un país donde el Estado sea fallido, donde el colapso se produzca sólo en algunas regiones, subregiones o provincias. Creo que desde esta perspectiva un punto central en la visión política de este problema es la reconstrucción del Estado como clave de la gobernabilidad, ya que cuanto mayor capacidad tenga menor riesgo habrá para la seguridad.

Creo que la agenda de la Conferencia de Seguridad que tendrá lugar en octubre, debe ser precisa y no general, para evitar que el desarrollo económico termine convirtiéndose en el tema central.

Esta es una región donde el primer dato es la fenomenal asimetría entre los actores – entre Estados Unidos y todos los demás - pero además hay mayor heterogeneidad en cuanto a situaciones que en lo que hace a intereses. El tema del TIAR debe integrar la agenda de esta discusión, porque no solamente México, sino también Colombia, han propuesto la reforma del TIAR.

Desde la perspectiva argentina, debe considerarse la idea de revitalizar el ABC como proyecto estratégico – la Argentina, Brasil y Chile- como países con cierta problemática común que va más allá de una ubicación geográfica. Estos países han llegado en los años noventa, en materia de cooperación en seguridad, a avances muy importantes. Tan importantes que el tema de proliferación ha dejado de estar instalado en la agenda de la región, gracias a ellos.

En esta visión política aparece una cuestión, que debe ser señalada: en América Latina nos encontramos con que un tercio es Brasil, otro México y el restante todos los demás países. Este es un dato que no debemos olvidar porque en el diseño de las políticas estas realidades juegan un papel absolutamente importante.

Se puede plantear el Cono Sur como una realidad, América del Sur como otra y América Latina como una tercera. Políticamente, o vamos camino a una cumbre MERCOSUR AMPLIADO-CAN con posibilidad de firmar una zona de libre comercio (veremos si con o sin Chile). Además en una dimensión latinoamericana de la política, México tiene un papel creciente, Brasil está afianzando su liderazgo regional pero evidentemente las realidades y en parte los intereses de ambos países no son exactamente los mismos.

¿Cuál es el punto de unión, el punto en común dentro de la región? En mi opinión es la idea de la gobernabilidad y el refuerzo del papel del Estado como garante de la seguridad y de la disminución de las amenazas. Vinculado a esto, una reformulación del TIAR agregándole algunos ejemplos que el Cono Sur puede ofrecer en materia de transparencia de información, control del gasto militar e intercambios, puede servir para el conjunto de la región.

Está claro que la agenda de Europa y de Estados Unidos en materia de amenazas a la seguridad, no necesariamente, debe coincidir con la de América Latina. Pero hay una realidad:

nuestra capacidad, nuestra masa crítica para imponer una agenda diferente es bastante reducida con lo cual, a mi juicio, de lo que se trata es de ver, de la agenda europea-norteamericana, cuáles son los puntos de confluencia o de interés sobre los que podemos trabajar. Después de una década donde más por motivos de doctrina o ideología económica que por razones de teoría política, se registró un retroceso del papel del Estado, inevitablemente una revalorización de su rol pasa a ser clave para reducir las amenazas a la seguridad en el continente americano.

INTEGRACION Y SEGURIDAD EN EL CONO SUR

Mónica Hirst

Yo creo que el primer punto de esta breve exposición sería subrayar que este binomio, integración y seguridad, es un binomio bastante conocido en la literatura de Relaciones Internacionales y de hecho fue el binomio más fértil de los últimos 10 o 15 años desde el punto de vista de la literatura producida sobre seguridad en nuestra región. De hecho, pudimos desarrollar y trabajar con el mismo a partir de la premisa que la integración económica, la democracia y la cooperación en el ámbito de la seguridad aparecían con agendas positivas y articuladas. Y esto nos permitió trabajar mucho con la idea de que podríamos, a partir de mediados de los años 80, utilizar crecientemente el enfoque de lo que se llama la paz interdemocrática para analizar esta realidad.

Al mismo tiempo— y principalmente a partir de la segunda mitad de los años 90 - es que en el ámbito hemisférico, lo que aparecía ya como una tendencia pasó a profundizarse y a instalarse como una nueva estructuración de nuestra realidad. La diferenciación entre el norte y el sur de América Latina se consolidó en el ámbito económico-comercial con el NAFTA. A partir de fines de los años 90 y sobre todo después del 11 de septiembre se tornó más claro que esta diferenciación entre el norte y el sur aparecería también en el ámbito de la seguridad.

Si uno hace hoy día un análisis histórico, se da cuenta que experimentando lo que nosotros conocimos como la crisis centroamericana en realidad está vivenciando su epílogo en los días actuales, y que de hecho la transformación del norte de América Latina en lo que uno podría llamar ahora no más una esfera de influencia sino una esfera de seguridad de los EE.UU., se consolida como tal. Y esto lleva a que nosotros tengamos una visión mucho más clara de la diferenciación entre el norte y el sur, donde el norte de América Latina aparece ahora sí como una esfera de seguridad de los Estados Unidos (con todas las tendencias históricas que vienen desde la guerra con España de fines del siglo XIX), y Sudamérica aparece como una esfera de influencia que reuniendo un conjunto de desafíos y complejidades. Y es sobre esta diferenciación que me interesaría explayarme más detenidamente.

Yo creo que el primer punto que debemos tener claro es que nosotros vivimos una ambigüedad y una situación compleja de superposición de nuestra realidad sudamericana tanto como una esfera de influencia de Estados Unidos como la de un proceso de construcción de una comunidad pluralista de seguridad. Un proceso complejo y extremadamente desprolijado. Esta desprolijidad es producida por varias razones – que no hay tiempo de explorar acá – pero quisiera subrayar que esta simultaneidad es una fuente, de tensión y de contradicción. En este sentido, parto de la idea que la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica a realizarse en México en Octubre próximo va a ser una buena teatralización de este escenario confuso. Nosotros tenemos que conducir al mismo tiempo una actuación reactiva – desde nuestra condición de esfera de influencia – y activa – como un proceso de construcción subregional. Nuestras preferencias dentro de cada uno de estos universos influyen sobre el resultado concreto del nivel de concordancia y de conflicto dentro del ámbito hemisférico y dentro del ámbito sudamericano. Creo que lo que mencionaba Pedro Villagra Delgado es muy ilustrativo en este sentido, donde incluso la propia cuestión de la definición de la agenda dentro del ámbito hemisférico hoy día es un factor de tensión y de diferenciación.

Si somos, como Sudamérica, un espacio propio en términos políticos y estamos tratando de construir un proceso comunitario, es claro que esto se da en un contexto de diferenciación regional o subregional muy explícito. La diferenciación entre el Cono Sur y la América Andina estuvo mucho más clara y definida en el pasado de lo que lo está hoy día. Yo creo que hay una

distinción importante entre el momento actual y las tendencias que vivimos a partir del 2001, y los años 90 entre la América Andina y el Cono Sur, cuando el ámbito económico-comercial aparecía como el principal propulsor de la diferenciación. Hoy día el contraste es más borroso, y a mi juicio, hay tres razones que explican por qué:

Primero, porque el mundo posterior al 11 de septiembre es otro y el impacto de la política estratégica de Estados Unidos y del cambio producido por todo el conjunto de transformaciones en el ámbito de la agenda de seguridad internacional ha afectado a la región en su conjunto y ha generado un proceso común de impacto y de consecuencias.

La segunda explicación está en Colombia. La guerra en Colombia viene día a día apareciendo como una realidad que afecta a toda Sudamérica desde el punto de vista de la seguridad regional, y este impacto empieza a generar en un nuevo proceso de regionalización de la seguridad.

El tercer punto que también nos lleva a pensar la cuestión del colectivo sudamericano tiene que ver con la decisión brasilera de conducir un proceso comunitario sudamericano. Esto había aparecido ya hace cuatro o cinco años como una expresión de deseo de la diplomacia brasilera. Hoy en día se trata de un proyecto consciente del Estado, del gobierno, y crecientemente de lo que uno acostumaría a llamar de la sociedad política brasilera.

Estos tres elementos combinados me llevan a pensar que la realidad sudamericana ha cambiado generando nuevos desafíos y nuevas complejidades cuando uno piensa en el tema de la seguridad.

Ahora, quisiera referirme al contenido de esta nueva realidad. Si uno piensa en la cuestión de una agenda que nos pertenece en cuanto sujetos o parte de una esfera de influencia, claramente los tres temas mencionados – el terrorismo, las armas de destrucción masiva y el problema de los “rogue states” (Estados Villanos) - son los que constituyen las amenazas a la seguridad.

Nosotros como región se supone que tendríamos que desarrollar posiciones con relación a estos tres temas. Ahora, ¿qué es lo que tenemos hoy día sobre la mesa como desafío y como capital?

Con respecto al tema del terrorismo tenemos un capital razonable desde el punto de vista de acciones coordinadas. No pretendo realizar acá un detallado listado de los pasos dados en esta materia, contamos ya con un conjunto de iniciativas subregionales, en el ámbito hemisférico, de la OEA, y del MERCOSUR, que han avanzado en cuanto a generar políticas de contención, principalmente en el ámbito de la inteligencia y de la identificación de las amenazas.

Tenemos como principal desafío que sigue sobre la mesa – y de esto hablo desde el MERCOSUR, desde el ámbito del Cono Sur – la cuestión de la Triple Frontera. Y acá hay expectativas diferentes entre lo que Estados Unidos espera y lo que la subregión ofrece, y esto claramente se ha transformado en factor de tensión cuando nos pensamos como esfera de influencia.

La cuestión de las armas de destrucción masiva sin duda alguna, y tal como fue mencionado acá, es el tema más sencillo porque nuestro rol es la conservación de un patrimonio acumulado; desde Tlatelolco que ha avanzado de una manera muy primorosa en el campo nuclear, en el de las armas químicas y biológicas, todos ellos contribuyentes a la creación de un régimen de no-proliferación Latinoamericano.

Con relación al tema de las problemáticas derivadas de los denominados “Estados fracasados” (caracterizados por su inviabilidad de su orden político y socioeconómico) y “Estados Villanos” (calificados así por su actitud de no adhesión a los regímenes de no-

proliferación y/o de respaldo al terrorismo internacional), hay crecientemente (aunque no explícitamente) una articulación política de una posición que yo creo que no se aplica solamente a lo que ocurre dentro de la región y a los estados fallidos o a la identificación de un Estado como un “rogue state”, sino que se vislumbra cuando uno piensa en la agenda internacional. Estamos transportando de una manera más visible hacia la política internacional las tradiciones no intervencionistas de nuestras diplomacias frente a las hipótesis de acción militar contra estos Estados. Al mismo tiempo, sumando a ello lo que veníamos desarrollando anteriormente como participantes de los esfuerzos en las operaciones de paz. Dejando en claro que no nos negaremos a acciones humanitarias del día siguiente de las acciones desarrolladas anteriormente, pero que no nos interesa ser parte de una política de intervención militar.

Hay un último punto que va a estar presente en la Conferencia de México y que se refiere a esta tensión que yo mencionaba anteriormente entre ser esfera de influencia y construir un espacio comunitario propio, que es el tema conceptual que obviamente influye sobre todo lo que yo estaba mencionando anteriormente. En el ámbito sudamericano no está para nada claro si existen o no condiciones para pensar en consensos en cuanto al marco conceptual de la política de seguridad de nuestros países. En otras palabras, si estamos en condiciones de construir un consenso que refuerce el concepto de seguridad colectiva abrazados incluso al TIAR como el régimen de seguridad más claramente identificado con este concepto, o si pensamos en orientarnos hacia el concepto de seguridad cooperativa. En este caso se establece una vinculación con el proceso de securitización de la democracia empieza a avanzar, lo que llevaría a la inclusión de nuevos temas en la agenda de seguridad, que Pedro Villagra Delgado mencionaba.

Con respecto al tema de Colombia voy a decir dos cosas. Aunque se trata de un tema de todos, su expresión como amenaza es extremadamente diferenciada en Sudamérica. Se trata realmente de una problemática, de una situación de turbulencia y conflicto nacional, que nos afecta a todos pero de una manera absolutamente distinta a cada uno. Esta misma diferenciación - el hecho de que su significado, su impacto, sea para cada uno algo diverso- lleva a que sea prácticamente imposible pensar, desde el ámbito sudamericano, en una acción militar conjunta. Y pone como única posibilidad sobre la mesa la construcción de una acción política mediadora común. Sin embargo, aunque este sea un desafío que está sobre la mesa, yo creo que todavía estamos lejos de llegar a esta construcción. Lo que sí me preocupa es que hoy por hoy en el ámbito sudamericano, Colombia es la puerta abierta que existe para que Sudamérica se transforme en una esfera de seguridad. Y esto es obviamente la más grave que enfrentamos.

El tercer punto al que quiero referirme es el tema de Brasil y el hecho de que Brasil se lanza en un proyecto de conducción. No tengo tiempo de discutir aquí qué significa conducción, si es hegemonía, etc., pero de todas formas desde el punto de vista de la realidad concreta lo que sí es claro es que la evolución de la presencia de Brasil, vinculado e identificado con un proyecto de liderazgo virtual va a depender enormemente del futuro de las relaciones de Brasil con la Argentina. Acá yo creo que lo que está en juego es justamente la definición de este proyecto de conducción con un sentido anárquico o un sentido comunitario. Y justamente el impacto anárquico o comunitario de este proceso de conducción va a depender esencialmente del futuro de las relaciones con la Argentina y claramente de la manera como Argentina se vincule a este proyecto.

Yo creo que este es uno de los principales temas que están abiertos en este momento en la agenda de las relaciones regionales, de la política exterior, etc. del lado argentino, y claramente en la agenda a ser construida a partir de ahora entre los dos países. En caso de que esta construcción se transforme en un factor de orden – y no de desorden y de anarquía – esto significaría justamente estar movido por factores básicos como confianza, transparencia, y las

vinculaciones de paz y democracia. Esto obviamente significa del lado argentino el abandono del cálculo de suma cero, la adhesión a un cálculo de suma variable y que sólo podría ser realizada, a mi juicio, a partir de una óptica institucionalista y de una visión y una política con fuerte sentido normativo.

Del lado brasileño, esta construcción vinculada a un proyecto de consolidación de una relación positiva con Argentina significa abrir mano también de un conjunto de prerrogativas, y de la vinculación positiva entre el ámbito de los intereses nacionales de defensa y de seguridad regional. Y acá hay un problema complejo del lado brasileño, que es que la política de defensa de Brasil en este momento aparece de una manera quizás no esquizofrénica pero sí muy diferenciada entre el sur y el norte del país. Hacia el sur Brasil ha desarrollado una política de defensa con fuertes rasgos institucionalistas, totalmente subordinado a una política de cooperación y de construcción de medidas de confianza con sus vecinos del sur, principalmente con Argentina. Mientras que en el norte, su política de defensa refuerza todas las premisas de las políticas nacionales de defensa territorialistas vinculadas y motivadas por la preocupación con la soberanía de la región amazónica y donde claramente la concepción más institucionalista aparece como fuertemente contenida. Cómo articular estas dos vocaciones de la política de defensa de Brasil es claramente uno de los desafíos que el país enfrenta en este momento.

De todas formas, y con esto termino, el futuro de esta relación va a necesitar que se profundice o se acelere un proceso de aprendizaje que substituya el primado de la rivalidad por el de la amistad. Yo no creo que esto esté todavía consolidado aunque obviamente aparezca como una tendencia muy fuerte. Pero claramente encuentra sus problemas. Y esto es un proceso de los últimos 20 años que observamos todos los días.

¿Por qué encuentra sus problemas? Primero, porque normalmente estos procesos no nacen de gobiernos y sí de lo que uno llama comunidades epistémicas. Nace de los espacios que van a presionar a los gobiernos. Y justamente la idea de la transformación de la calidad política de este vínculo bilateral nació de nuestros gobiernos y es muy difícil y mucho más lento hacerlo de esta manera. Segundo, porque la cuestión – esto vale para Brasil y Argentina pero también es aplicable prácticamente para toda Sudamérica – de la rivalidad es un factor identitario de nuestras formaciones nacionales y este es un problema que lleva su tiempo histórico.

La buena noticia es que como factor identitario, no está asociado ni a religiones ni a cuestiones étnicas, o sea que hay un espacio político para ser trabajado. Y el otro elemento que es también una buena noticia para nosotros en este campo es que aquí tenemos una cultura política, jurídica y diplomática que claramente ha demostrado su espacio de expansión desde el punto de vista de la creación de regímenes de confianza y de una relación política más sólida.

SUDAMÉRICA: EL DILEMA DE COLOMBIA

Juan Gabriel Tokatlian

Quisiera introducir tres breves reflexiones sobre Colombia hoy. Las mismas se concentrarán en los siguientes temas: la paz, la democracia y el terrorismo.

Creo que el reciente proceso de negociación entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que se desarrolló entre el 7 de enero de 1999 y el 20 de febrero de 2002 dejó varias enseñanzas importantes¹. De hecho, todo el proceso estuvo marcado por errores, defectos y problemas mayúsculos, tanto de forma como de contenido. El fracaso de las conversaciones fue responsabilidad de ambas partes; las perspectivas maniqueas que suponen un gobierno generoso y una guerrilla perversa o una insurgencia seria y una administración manipulada desde Washington no ayudan a entender lo acontecido y mucho menos, a extraer lecciones.

Probablemente, si se busca ubicar y comprender mejor el desastroso proceso emprendido por el Presidente Andrés Pastrana (1998-2002) y horadado por las FARC, sería pertinente tener en cuenta el aporte analítico de trabajos como el de Walter². Con base en un minucioso análisis de 72 guerras internas (de base política, étnica, o religiosa) que se iniciaron entre 1940 y 1992, Walter arriba a conclusiones rigurosas y sugerentes.

Ante todo se propone responder a un enigma fundamental de los estudios políticos e internacionales sobre la guerra y su resolución: el por qué llevar a los combatientes a una mesa y responder a sus demandas no garantiza alcanzar la paz. Sólo 51% de los 72 conflictos mencionados conocieron procesos de negociación. Llamativamente, en el mundo el 43% de los acuerdos de paz firmados luego de una negociación jamás se han implementado y los contrincantes volvieron a combatir. Así, la gran mayoría de las guerras civiles iniciadas en aquel período no han culminado de modo pacífico, sino que terminaron con el exterminio o con la capitulación de una de las partes.

Los más citados enfoques que buscan explicar la recurrencia a la guerra son de dos tipos: por un lado, el enfoque racionalista que postula que los cálculos costo-beneficio de los actores armados son los que dificultan un acuerdo positivo a un conflicto, y por otro lado, el enfoque idealista que señala que las emociones y los valores envueltos en una guerra interna son los que impiden alcanzar una salida no bélica.

A su vez, las más acreditadas teorías que intentan explicar la terminación pacífica de las guerras domésticas se pueden también agrupar en dos. Por una parte están las que analizan las salidas negociadas en función de las condiciones económicas, políticas y militares imperantes en el campo de batalla. Según éstas, si dichas condiciones empujan a las partes a negociar, el resultado previsible será un arreglo exitoso. Por otra parte sobresalen las que hacen énfasis en la disposición de los adversarios para resolver los conflictos de interés subyacentes. Si las partes están dispuestas a hacer concesiones, el desenlace predecible será un pacto exitoso.

Mediante una combinación de metodología cuantitativa y estudios de caso comparativos, Barbara Walter muestra en detalle y con fundamentos por qué aquellas aproximaciones son incapaces de elucidar la efectiva culminación de los conflictos armados internos. En esencia, los hallazgos de su investigación le muestran que la teoría del “compromiso creíble” es mucho más adecuada para esclarecer la finalización exitosa de esas guerras.

Según ésta, el fracaso de las soluciones negociadas obedece a la ausencia de un tercero, externo a los adversarios, dotado de voluntad y capacidad para satisfacer tanto las necesidades de

garantías para la desmovilización y el desarme de los combatientes, como los requerimientos para asegurar los acuerdos de co-gobierno estipulados³. La sensación de enorme vulnerabilidad militar de los participantes de un enfrentamiento bélico y la desconfianza política frente al otro son los dos factores fundamentales a tener en cuenta. El meollo de una salida pacífica a una guerra interna está en las garantías reales de supervivencia de los actores armados, y en la ejecución segura de lo convenido por el Estado y su oponente en materia de poder compartido. Será un tercero, distinto a los bandos enfrentados, el que puede lograr lo anterior. De lo contrario, ni los más plausibles acuerdos concertados y ratificados se pondrán en práctica y los combatientes regresarán, más temprano que tarde, a la lucha armada. Ese tercero capaz de cumplir el compromiso creíble debe reunir tres condiciones. Primera, que la parte interviniente (un Estado o conjunto de estados) tenga intereses tangibles en el caso afectado por una guerra. Segundo, que esté dispuesta a usar la fuerza para garantizar el cumplimiento de lo acordado. Y tercera, que demuestre constante firmeza.

En ese sentido, es indudable que el papel de Estados Unidos en el caso de una pacificación en Colombia será ineludible. El interrogante es si Sudamérica entiende que tiene intereses en juego en el ejemplo colombiano y si está en capacidad de formular una salida pacífica a la guerra en ese país andino.

En esa dirección, a mi entender, Colombia no debe ser objeto de una intervención militar, sino de una injerencia política. Colombia necesita una suerte de nueva Contadora impulsada, en especial, desde Mercosur. Eso implica lo siguiente:

Al igual que la experiencia en América Central, la nueva Contadora debe ser útil para ofrecer un diagnóstico realista de la situación colombiana, evitar premisas equivocadas y precisar la naturaleza real de la(s) amenaza(s) existente(s).

Si en los ochenta, la Contadora para Centroamérica pretendía abrir espacios políticos y diplomáticos para que Nicaragua y El Salvador no se perdieran para Occidente, hoy la Contadora para Colombia debe evitar que el país se pierda para el continente en términos democráticos.

Aunque equidistante en su comportamiento, la Contadora para América Central fue percibida por la Casa Blanca y parte del legislativo en Washington como anti-estadounidense; la Contadora actual para Colombia debe ser, sin duda, entendida como una alternativa válida y valiosa para comprometer a Estados Unidos en una solución a largo plazo de la guerra colombiana.

La Contadora para Centroamérica supo desagregar los componentes de la crisis subregional y definir procedimientos, procesos y políticas específicas y generales; la Contadora para el caso colombiano necesita desarrollar una capacidad semejante para entender la simultánea yuxtaposición y autonomía de distintos fenómenos violentos en el país.

En América Central, Contadora sólo se ocupó del conflicto armado político; en Colombia, una nueva Contadora debe aportar a una comprensión diferente de la guerra interna y de asuntos tales como el negocio ilícito de las drogas⁴—cuestión crucial en el caso colombiano y ausente en el caso centroamericano. No se trata de que la eventual resolución del caso colombiano precipite un desplazamiento a los países vecinos del lucrativo emporio ilícito de los narcóticos.

Hace unos lustros en América Central, Contadora aportó una voz diplomática a una crisis básicamente política; en Colombia la nueva Contadora debería ir más allá y presentarse como fuerza dispuesta a presionar con una variedad de instrumentos una solución global al conflicto colombiano.

En Centroamérica, Contadora evitó la propagación de un conflicto de baja intensidad por toda el área pero no contribuyó a forjar un nuevo pacto democrático en los estados con altos niveles de violencia; en Colombia, Contadora debe dejar en claro que no es conveniente que sólo se resuelvan los enfrentamientos armados y no se modifique la estructura de poder vigente.

El mayor dilema que enfrenta el presidente de Colombia, el Liberal disidente Alvaro Uribe, es recuperar la autoridad del Estado, o caer en el autoritarismo. El hecho de que la elección que le dio el triunfo tuviera como tema central la autoridad, hizo que esta fuera una decisión “hobbesiana”⁵. De allí la importancia que tuvo el tema de la recuperación del monopolio de la fuerza para el Estado. Con una victoria convincente—Uribe (53%) obtuvo 22% más votos que su más inmediato contendiente, el Liberal oficialista Horacio Serpa (31%)—pero no masiva—pues Uribe obtuvo aquel total de sufragios en una votación con apenas 47% de participación electoral—no parece sensato interpretar el éxito de Alvaro Uribe como un “cheque en blanco” de la gran mayoría de los ciudadanos a favor de una política inflexible de “mano dura”⁶.

Ahora bien, después de un primer año de gestión, el dilema señalado sigue vigente. En esencia, Uribe debe evitar que Colombia devenga en un Estado fracasado—un *failed state* en clave anglosajona—incapaz de proteger a los individuos de las fuerzas violentas que los amenazan y de garantizar la legitimidad indispensable para evitar un colapso institucional. De hecho, el país es ya testigo de una mezcla de Estado fantasma, presente en ciertas áreas, y de Estado anémico, que consume sus energías combatiendo múltiples grupos armados.

Resolver aquel dilema exige fortalecer la gobernabilidad democrática. En ese punto se ubica la principal intersección de los intereses de Colombia y Sudamérica. Si los sudamericanos—en particular, los países de Mercosur—quieren cumplir un papel positivo en la situación colombiana deben establecer un parámetro básico para orientar su aporte. De allí que resulte imprescindible hacer un seguimiento atento sobre la gestión específica del gobierno de Uribe. No se trata de un tema de encuestas transitorias, sino de un análisis de políticas concretas.

Ello podría tener como criterio rector lo que llamo la “prueba democrática”. Esta es una prueba sencilla que fija que toda decisión del ejecutivo debe ser evaluada de acuerdo a su contribución efectiva a un Estado democrático. Si una determinación gubernamental reafirma el imperio de la ley, asegura el uso legítimo de la fuerza, protege los derechos humanos de los desarmados o mejora las condiciones materiales de la sociedad, entonces la administración aprueba el *test*. Si, por el contrario, una decisión mina la democracia, debilita las instituciones, destruye conquistas alcanzadas en el plano de los derechos fundamentales o favorece los intereses de unos pocos, el gobierno pierde el examen.

Esta prueba es consonante con el pedido del Presidente Uribe a la comunidad internacional en términos de no poner en igualdad de condiciones al gobierno y a la guerrilla, conteniendo la capacidad de la insurgencia para desplegar su “diplomacia paralela” y fustigando su recurso al terror. Los estados de Sudamérica no avalan a las organizaciones que recurren a prácticas terroristas en Colombia. Del mismo modo, los gobiernos sudamericanos buscan conocer más y mejor al gobierno colombiano que pretende mayor respaldo y asistencia.

En ese sentido, los resultados del cumplimiento o incumplimiento de la prueba democrática deberían ser categóricos. Si hay avances a favor del afianzamiento democrático del Estado, el apoyo y la cooperación externa deberían ser crecientes. Si hay retrocesos en desmedro de la democracia, la crítica y la limitación del apoyo externo deberían ser igualmente notorias.

Los parámetros de evaluación de la prueba democrática no deben ser dogmáticos ni ideológicos, sino rigurosos y precisos. Por ejemplo, la decisión de Uribe de convocar a un

referendo que apunta a la modernización política aporta a la democracia; sin embargo determinados componentes del Estatuto Anti-Terrorista en discusión la socavan. El ministerio de Defensa ha presentado un trascendental “Libro Blanco sobre Política de Defensa y Seguridad Democrática” que contiene algunos principios y planes que podrían reforzar la democracia. Pero, paralelamente, desde el ministerio del Interior y Justicia se adoptan posturas y medidas que se caracterizan por estigmatizar a la oposición no armada y antagonizar a los poderes públicos; fenómenos que enflaquecen la democracia. Lo anterior significa que la situación en el país está marcada por claroscuros; lo cual implica adoptar desde el exterior una mirada prudente y descartar aventuras belicistas.

Dichas aventuras resultan de un compromiso entre los sectores duros y moderadamente duros en EE.UU. Ese compromiso, en grandes líneas, apunta a que la “guerra contra las drogas” de origen estadounidense la libren primordial y frontalmente los propios colombianos y que la “guerra contra la insurgencia”, hoy *ad portas* de ser mimetizada con la “guerra contra el terrorismo”, descansa también sobre los colombianos, con algún grado de participación latinoamericana, acompañados por una retaguardia estadounidense que no necesita más soldados muertos en otro nuevo teatro de combate⁷. Washington está en condiciones de preservar un alto nivel de asistencia a Bogotá, pero Colombia no es Irak⁸.

La ligera aceptación en Argentina de que Colombia se ha convertido en epicentro de la “guerra contra el terrorismo” merece evaluarse con mayor atención. Por ello, deseo hacer tres precisiones breves (que, obviamente requieren un tratamiento más pormenorizado y amplio).

En primer lugar, el fenómeno del terrorismo requiere un análisis preciso y ponderado; con más razón cuando muchos estudios sobre el tema son conceptualmente pobres, políticamente intencionados y moralmente vacíos. Por ello, es fundamental recordar que el terrorismo no es un objetivo (nadie obtiene siempre o preserva indefinidamente el poder a punta de terror), ni es una ideología (de derecha o izquierda); el terrorismo es un método. La insurgencia, cualquiera sea su orientación y en todo tiempo y lugar, recurre a la combinación de tres formas de combate: la lucha guerrillera, enfocada a producir bajas en los cuerpos de seguridad del Estado y a erosionar la voluntad del contrincante; la guerra convencional, que pretende alcanzar la formación de un ejército regular paralelo y confrontar al oponente a través de grandes unidades; y el terrorismo, que dirige la violencia hacia la población civil no combatiente. El terrorismo no es una modalidad de confrontación carente de propósito; su uso apunta a objetivos políticos que faciliten, en el largo plazo, la conquista del poder. Sin embargo, el recurso al terrorismo antes que una demostración de fortaleza, es la expresión de una debilidad estratégica. Como medio de lucha urbana es militarmente inefectivo, aunque resulte simbólicamente efectista: salvo la excepción de Yemen del Sur en 1967, no se conoce ningún caso de terrorismo urbano eficaz. En esa dirección, y dado que las FARC han incrementado notablemente el recurso al terror—en especial, urbano—pero, a su vez, no constituyen lo que algunos denominan “mega-terrorismo” (o “super-terrorismo”), cabe preguntarse acerca de una denominación pertinente para este caso. El uso de una u otra definición presenta problemas conceptuales y prácticos importantes. Siguiendo a Stepanova, sugiero calificar a las FARC como una “*organization involved in terrorist activities rather than a terrorist organization*”⁹. Ello expresa mejor la variedad de prácticas armadas de este movimiento y permite concebir la posibilidad eventual de una negociación política con él.

En segundo lugar, quien siga el drama colombiano se sentirá sorprendido que el actual gobierno haya culminado un acuerdo con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el grupo paramilitar de extrema derecha identificado como la organización terrorista número 36 en el listado sobre terrorismo internacional del departamento de Estado de EE.UU. Al parecer, no sólo

Washington ha avalado la negociación con un grupo terrorista, sino que la embajadora estadounidense en Bogotá, Anne Patersson, ha señalado que su país se comprometerá a financiar la desmovilización de las AUC. Esto lleva a una pregunta central en el caso de Colombia: ¿por qué allí ha sido exitoso el terrorismo? Al grupo armado más nacionalista, el Movimiento 19 de Abril (M-19) le sirvió, lo escucharon más (durante el gobierno de Virgilio Barco, 1986-1990) después de la toma y destrucción del Palacio de Justicia (1985) en pleno centro de Bogotá; a los narcotraficantes les sirvió pues lograron, mediante el terrorismo indiscriminado de finales de los años ochenta, una política de *plea bargain* (“política de sometimiento a la justicia”) a la colombiana durante el comienzo de la presidencia de César Gaviria (1990-1994); a la guerrilla de origen marxista, las FARC les sirvió, en particular a finales de los noventa cuando más recurrieron a prácticas de terror y lograron el inicio de un proceso de diálogo (finalmente fracasado) con el Presidente Andrés Pastrana; y a los paramilitares les sirvió pues hoy se sientan a pactar con el gobierno, a pesar de haber cometido decenas de masacres de miles de civiles por más de tres lustros.

Y en tercer lugar, cabe reflexionar sobre lo que llamo la paradoja del intervencionismo. En ese sentido, cabe subrayar que la intervención armada en la guerra colombiana la promueve mucho más el Comando Sur estacionado en Miami (y no tanto por círculos de decisión en Washington) que las fuerzas armadas de Colombia (aunque algunos civiles sueñen con una salvadora intervención militar externa). El General James Hill en Estados Unidos y el Presidente Álvaro Uribe en Colombia, han hablado mucho más de una participación militar externa en Colombia que Rumsfeld y Powell en Washington y que los principales comandantes militares en Bogotá. Por ello, es relevante consultar el reciente informe de 2003 del Departamento de Estado de EE.UU. sobre *Patterns of Global Terrorism* y dirigirse al voluminoso apéndice donde se señalan los principales actos terroristas ocurridos en todo el mundo durante 2002. Según el mismo, se produjeron sólo 5 hechos destacables en Colombia: 3 de ellos vinculados a secuestros de extranjeros y 2 a la voladura de oleoductos. Conviene recordar que en 2002 fueron masacrados miles de colombianos, se produjeron casi 3000 secuestros en el país y Álvaro Uribe fue objeto de un ataque directo el día de la inauguración presidencial.

Por todo lo anterior, Argentina se equivoca si confunde lo que sucede en Colombia y lo que allí hay en juego. Civiles y militares en el país deben entender que la guerra colombiana sigue teniendo un componente político y que lo prioritario es el fortalecimiento de la democracia. Colombia necesita una mayor gobernabilidad, pero no cualquiera: sólo una genuina gobernabilidad democrática resolverá su extenuante conflictividad armada.

Notas

¹¹ ¿En qué ha devenido hoy el conflicto colombiano después de cuatro décadas de lucha armada? Parece claro que el país no vive una revolución política y popular, ni una rebelión ciudadana y justiciera contra un Estado robusto y dominante. Estamos más bien frente a una revuelta amorfa e intemperante de una compleja amalgama de sectores emergentes, inconformes, excluidos y olvidados. Revuelta que es canalizada, parcial y contradictoriamente, por poderosos grupos armados que, a pesar de carecer de un proyecto unívoco, afirman su influencia social, su control territorial y su proyección política en medio de un notorio debilitamiento del Estado y de la agonía de la sociedad desarmada. Se trata de una agitación violenta y difusa, impulsada por igual por movimientos guerrilleros, mafias organizadas y bandas reaccionarias, que parecen tener la suficiente fuerza para acorralar al Estado pero que no poseen la capacidad de construir una nueva autoridad. La perspectiva de balance que caracteriza a la reflexión en torno a la legitimidad no parece útil en este caso. No hay un proyecto homogéneo que crece en legitimidad mientras otro decrece. No hay una elite tradicional, reinante e ilustrada, ni un contrapoder compacto, vigoroso y civilizador. Asistimos más bien a legitimidades degradadas; tanto de las existentes como de las desafiantes. Estamos en presencia del peligroso fracaso del Estado de derecho pero un horizonte alterno próximo con capacidad para establecer el orden, la paz y el bienestar está ausente. De allí que lo que predomine sea una mezcla de guerra política, violencia criminal y violación humanitaria.

² Ver, Barbara F. Walter, *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2002.

³ Después de décadas de confrontación militar, las FARC hicieron en 2001 una propuesta política de “co-gobierno” que fue inmediata y categóricamente rechazada por el gobierno. Ahora bien, e independientemente de las razones que motivaron esa decisión en aquel momento, parece conveniente comprender el alcance de esta noción. El co-gobierno—*power sharing* en clave anglosajona—ha cobrado preeminencia en los últimos años como producto de la formulación de soluciones alternativas para situaciones críticas marcadas por guerras civiles encarnizadas, conflictos armados prolongados o enfrentamientos étnicos agudos. El co-gobierno implica un ejercicio compartido de poder que intenta resolver la disputa en torno a quién comanda el control supremo de una unidad política dada. Más que dirimir quién ejerce poder sobre quiénes, el co-gobierno procura una práctica conjunta de ese poder. Así, se busca acomodar y organizar intereses opuestos e identidades divergentes bajo un marco político común. El co-gobierno se puede establecer desde el exterior o puede ser pactado internamente. La salida gestada por Naciones Unidas para las comunidades greco-chipriotas y turco-chipriotas en Chipre es un ejemplo de lo primero, mientras la Constitución interina de 1993, acordada entre blancos y negros en Sudáfrica, que facilitó la gestión del gobierno de Nelson Mandela es un caso típico de lo segundo. El *power sharing* puede ser regional o nacional. Es posible instituir un régimen con autonomía especial para una porción del territorio de tal modo que un grupo minoritario ejerza una amplia gama de funciones en dicho ámbito. También es factible que líderes de las partes confrontadas pasen a ejercitar, mediante un sistema de decisión por consenso, el poder del Estado central. La experiencia internacional muestra que se necesitan tres condiciones para que funcione el co-gobierno: la presencia de un núcleo fuerte de moderados tanto entre los bandos en pugna, como en la sociedad civil, que promueva una coexistencia efectiva; la certeza de que las partes actúan de buena fe a la hora de acordar y practicar un compromiso de *power sharing*; y la existencia de un acuerdo temporal y acotado que no se dilate en el tiempo ni malgaste la confianza generada. En el caso de Colombia, no existía en 2001 ni existe hoy en 2003 ninguna de estas tres condiciones indispensables.

⁴ A más tres décadas de que el Presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, declarara en 1971 el inicio de la “guerra contra las drogas”, y después de millones de muertes inútiles, de una alarmante devastación ambiental y mulbillonarios e improductivos gastos mundiales, es el momento de pensar seriamente en poner fin a la prohibición de las sustancias psicoactivas ilegales. La ciega política prohibicionista imperante ha hecho posible que hoy exista en el mundo una variedad sin precedentes de drogas naturales y sintéticas, se consuman más estupefacientes a menor precio y con mayor pureza, y se genere la más ostensible criminalidad organizada transnacional, capaz de conducir a varios estados al colapso total. Por esto es impostergable plantear alternativas más sensatas, humanas y eficaces. En ese sentido, es aconsejable instaurar una política de reducción de daños que apunte a disminuir los graves perjuicios y a evitar los desmedidos costos producidos por el uso y abuso de las drogas. Bajo esta racionalidad, no se trata de eliminar por completo un fenómeno estructuralmente multifacético y humanamente inextinguible. Se trata, más bien, de reducir gradual, notoria y genuinamente su incidencia negativa para las personas, las familias y las sociedades. Diversas variantes de reducción de daños ya se aplican exitosamente en algunos barrios (el Goutte d’Or en París, por ejemplo), ciudades (Zurich, Baltimore, etc.), Estados (California, New Mexico, entre otros) y países (Holanda) que son polos de demanda. El desafío es implementar esa política en los países cultivadores, procesadores y exportadores de drogas. Los principios que podrían guiar una estrategia de reducción de daños en los polos de oferta pueden ser: a) una política de recuperación de la legalidad en distintos ámbitos económicos y sociales para vencer la subcultura

mafiosa vigente; b) una mirada de largo plazo alejada de las soluciones inmediatas y milagrosas; c) un énfasis en la protección de los ciudadanos y en la desarticulación del crimen organizado ligado al negocio de las drogas; d) el rechazo a la concepción del fenómeno de los narcóticos como un asunto militar de seguridad; e) el abandono del uso simbólico del derecho que crea más sanciones inaplicables; y f) la defensa de la cooperación efectiva en el campo internacional, ya que en este frente no hay salvaciones individuales. En cuanto a las políticas específicas, habría que plantear que la adquisición legal por parte de un fondo financiado por los principales centros de consumo y la destrucción simultánea y verificada de las cosechas de cultivos ilícitos por un período determinado (acompañado por una sustitución por productos legales con acceso a los mercados nacional e internacional), sería mucho más eficiente, económica y sana que la continuación de la inoperante táctica represiva de fumigación química de plantaciones. Ésta sólo ha reforzado la depredación ambiental y la corrupción oficial, dejando intacto el eslabón más crítico del negocio e inalteradas sus manifestaciones más violentas. De igual forma, habría que establecer que las acciones preventivas en defensa de los ciudadanos más vulnerables (campesinos, indígenas, jóvenes, pobres) y las acciones disuasivas contra los grandes barones del crimen y sus asociados, son más acertadas y eficaces en términos materiales y morales. Se debe ser compasivo con los desprotegidos de siempre e inflexible con los grandes delincuentes de turno. Las últimas ocho administraciones de Colombia han cumplido cabalmente con la lógica punitiva de la “guerra contra las drogas”. Hoy, la evidencia de su desatino nos ofrece la dimensión exacerbada y descontrolada del conflicto armado interno.

⁵ El *Leviatán* es quizás la obra más reconocida y citada de Thomas Hobbes (1588-1679). Allí describió y analizó las condiciones del orden; se trataba de superar la situación del estado de naturaleza en la cual *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre). El *Behemoth* es probablemente uno de sus trabajos menos leídos y referidos. En ese texto, Hobbes se concentró en los horrores del desorden mediante el estudio de la guerra civil inglesa de 1640 a 1660. En esencia, buscaba mostrar la mezcla de “injusticia” y “locura” que deviene de tal circunstancia. Hobbes detalla y explica la disolución del poder, los equívocos del Estado, los desaciertos de las concepciones colectivas y la corrupción extendida del cuerpo político. Todo ello conduce a la anarquía; anarquía que se supera, en gran medida para él, reconstruyendo el Estado. Y en ese sentido, para Hobbes la reconstrucción estatal no pasa exclusivamente por elevar la capacidad coactiva y disuasiva del Estado. El sustento del poder político no se concentra o limita al ejercicio de la coerción. Ni siquiera el uso legítimo de la fuerza es condición suficiente para transitar del desorden al orden. Es indispensable observar y comprender entonces que “el poder del poderoso no se funda sino en la opinión y la creencia del pueblo”. Dicha obediencia, a su vez, se asienta en la medida en que existan “reglas infalibles” por un lado, y la “ciencia de la equidad y la justicia” por el otro. En Colombia, que conoce hoy la cara del *Behemoth*, la autoridad y no el autoritarismo resuelve su gran dilema histórico.

⁶ Mientras en los comicios de 1998 los colombianos mostraron su saturación con el conflicto armado, en la elección de 2002 el rechazo fue hacia un modelo de negociación—entre el gobierno del Presidente Pastrana y las FARC--visto y vivido por la ciudadanía como una farsa dramáticamente costosa. Aunque el triunfo de Uribe fue la expresión de un hastío frente la insurgencia, también es una muestra de hartazgo frente a la violencia en general.

⁷ El Plan Colombia, en su versión estadounidense, desarrollado a partir de 2000 y equivalente a US\$ 1.319 millones de dólares, autorizó la presencia de hasta 400 asesores militares estadounidenses y la subcontratación de empresas de seguridad privada (antiguamente conocidas como mercenarios). El resurgimiento de las actividades mercenarias viene preocupando seriamente a la comunidad mundial. La inquietud por este tema llevó a que, durante los años ochenta, Naciones Unidas (ONU) se ocupara del mismo concibiendo la Convención contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios de 1989. La Convención entró en vigor en octubre de 2001 cuando 22 estados (Azerbaiján, Arabia Saudita, Barbados, Bielorrusia, Camerún, Costa Rica, Croacia, Chipre, Georgia, Italia, Libia, Maldivas, Mauritania, Qatar, Senegal, Seychelles, Surinam, Togo, Turkmenistán, Ucrania, Uruguay y Uzbekistán) la ratificaron. Sin embargo, ninguna de las potencias principales ha suscrito o aprobado dicho acuerdo multilateral; lo cual significa que en la práctica, la Convención de 1989 no se aplica. Durante la década de los noventa, la globalización en materia tecnológica, el debilitamiento del Estado en la periferia, la prolongación de las luchas armadas locales aún después del fin del conflicto Este-Oeste, el envilecimiento de las guerras civiles, y la privatización de la seguridad en los países industrializado y en las naciones en vías de desarrollo, alimentaron la participación de mercenarios en las confrontaciones internas. El fenómeno ha sido agudo en África; en particular en Angola, Chad, Guinea-Bissau, Etiopía, Eritrea, Liberia, Mozambique, República Popular del Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudán y Zaire. Nicaragua en Latinoamérica en los ochenta y Afganistán en Asia y la ex Yugoslavia en Europa durante los noventa, se suman a las experiencias violentas más traumáticas con fuerte participación mercenaria. En ese contexto, especialistas civiles y militares, así como organizaciones no gubernamentales han advertido sobre el incremento de las compañías de seguridad en Sudáfrica, Inglaterra y Estados Unidos que ofrecen servicios militares privados a empresas, gobiernos y grupos parainstitucionales. Entre las firmas más conocidas están la sudafricana *Executive Outcomes* (hoy desmantelada), la inglesa *Sandline International* y las estadounidenses

Military Professional Resources Incorporated (MPRI) y *dyncorp*. El auge de estas compañías, la naturaleza de su vinculación con los estados en que se encuentran establecidas, la escasez de normas internacionales en este ámbito de los negocios y los incontrolables efectos en los casos en que operan, han despertado una verdadera alarma mundial. Los peligros de la falta de regulación y control efectivos en este terreno ha quedado elocuentemente expresado en un informe de 2002 del *House of Commons* británico sobre las “*Private Military Companies*”: por lo general, no rinden cuentas a nadie, usurpan la soberanía de las naciones más débiles atravesadas por conflictos armados; se involucran en la explotación económica en los países donde intervienen; tienen un interés manifiesto—en especial de lucro—para la perpetuación de esos conflictos; se convierten en brazos clandestinos de los gobiernos en los cuales se originan; y generan problemas morales mayúsculos al legitimar el asesinato pago por encargo (*kill for money*) en vez de la lucha por una justa causa. En nuestro continente, el caso más reciente de involucramiento de este tipo de empresas en situaciones conflictivas se presenta en Colombia. En efecto, las dos compañías estadounidenses mencionadas actúan en ese país a modo de subcontratistas del Departamento de Estado y como parte del Plan Colombia de Washington. Según informó en su momento el periódico colombiano *El Tiempo* (16/4/01), *dyncorp*. Y *MPRI* tienen “suculentos contratos” en el país andino. Hoy, cuando Estados Unidos no sólo no ha adherido a la Corte Penal Internacional (CPI), sino que además exige la firma de acuerdos bilaterales para que sus funcionarios y ciudadanos estadounidenses que actúen en el país con el que se haya establecido dicho acuerdo no sean acusados ante la CPI, es imperativo precisar los límites y alcances de las compañías privadas de seguridad. Se trata en últimas de que éstas no se conviertan en oscuras empresas de mercenarios impunes que se salvaguardan detrás de la “guerra contra el terrorismo”.

⁸ Si se observan los desembolsos efectivos de la ayuda de Estados Unidos a Colombia desde 1997 en adelante se obtiene lo siguiente: 1997, US\$ 88.560.000; 1998, US\$ 112.960.000; 1999, US\$ 317.560.000; 2000, US\$ 977.320.000; 2001, US\$ 230.330.000; y 2002, US\$ 502.110.000. El total acumulado concretamente brindado por Washington a Bogotá entre 1997-2002 ascendió a US\$ 2.228.840.000. Para 2003, el total requerido por el ejecutivo para aprobación del legislativo alcanzó a US\$ 755.750.000. Estas cifras pueden consultarse en <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>

⁹⁹ Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict*, Estocolmo: SIPRI, 2003, p. 7.

Los principales puntos que desearía abarcar durante esta presentación son la seguridad y los intereses en el mar, el escenario geográfico, una aproximación histórica a la dimensión marítima, las reglas de juego y la cooperación naval como parte de una estrategia para la seguridad regional.

Con respecto al primer punto, podemos afirmar que la seguridad constituye un fin a alcanzar; es la situación en la que los intereses argentinos en el mar se ven protegidos, garantizados. Pero para aproximarnos a esos intereses, es decir, para que en este momento pensemos y sintamos el mar en toda su dimensión, les propongo que a modo de inicio de esta charla “conjugemos el mar”.

Este juego de palabras consiste en enunciar seis verbos de acción que desde el inicio de la civilización, el ser humano ha ido desarrollando en el mar. El hombre primero necesitó navegar y debió hacerlo de manera segura. Luego, la inmensidad oceánica tal vez le hizo pensar en la necesidad de proteger su hábitat, su territorio. Buscó recursos en el mar y comenzó a explotar las riquezas que le proporcionaba. La curiosidad lo llevó a investigar, a conocer lo propio y lo que lo rodeaba, de modo de poder asegurar un uso racional del mar. Es que alcanzar el conocimiento necesario facilitaba y facilita la adopción de decisiones soberanas.

Más recientemente y como consecuencia de los avances tecnológicos, comenzó a plantearse la necesidad de conservar el medio marino y el ecosistema en su conjunto.

El último verbo es apoyar, y hace referencia a distintos quehaceres donde el Estado debe actuar, para generar las condiciones necesarias para su desenvolvimiento. Ellos son la actividad de puertos, la industria naval, la marina mercante y la actividad en la Antártida.

“Conjugar el mar” constituye una aproximación útil y sus acciones se han preservado en el tiempo. Es que si no podemos ejercer cualquiera de ellas, tendremos carencias en nuestra seguridad y los intereses argentinos en el mar se verán afectados.

Es interesante observar que la Armada ejerce su rol principal sólo a través del verbo proteger. En los demás actúa de manera complementaria, aunque desarrollando con metas claras un gran esfuerzo que en definitiva beneficia a toda la comunidad. Que de eso se trata cuando nos referimos a la seguridad.

Ahora quisiera referirme al escenario geográfico. No siempre nos percatamos que nuestro planeta debería llamarse “Agua” porque el 75% de su superficie está cubierta por el mar. Como si fuera poco vivimos en la inmensidad oceánica del Hemisferio Austral, que se ve interrumpida en el confín del mundo que se aproxima a la Antártida, por una cuña que la divide en las aguas del Atlántico y del Pacífico. Esa cuña alejada de los centros de poder y consumo mundiales – tanto de Occidente como del Lejano Oriente– es el llamado Cono Sur, que compartimos con nuestros vecinos.

Por su parte, al referirnos al Atlántico Sur –el océano que a la gran mayoría de los argentinos se nos apareció en nuestro primer viaje a Mar del Plata– normalmente recordamos que sus aguas bañan nuestras costas en el continente (cinco provincias solamente), las de Uruguay y Brasil, las de nuestras Islas Malvinas, Georgias y Sandwich, los pasos interoceánicos y las de la Antártida. Pero también nos encontramos con Gabón, Namibia, Sudáfrica, las Islas de Ascension, de Santa Helena, Gough, Bouvet, Tristán da Cunha, Fernando de Noronha y

Trinidad. Cuando nos referimos a la Seguridad en el Atlántico Sur, lo hacemos con el pensamiento puesto en los intereses argentinos en el mar, pero existen numerosos intereses comunes a compartir con otros actores, que generan un campo fecundo para la cooperación en el ámbito regional. Una región que en comparación con otras probablemente ha sido siempre percibida como un área estratégica de baja prioridad.

Nuestra historia en el mar se caracteriza por haberse iniciado en Buenos Aires y no haber llegado aún a sus límites. Cuando el Almirante Brown combatía en Los Pozos, lo hacía frente a la contemplación del pueblo de Buenos Aires. Los combates durante las Guerras de la Independencia fueron en los ríos. Luego sobrevinieron la Guerra de Corso, la Guerra contra el Brasil, los intentos por retener las Islas Malvinas y la Guerra con el Paraguay. Fue recién tiempo después que gracias a Sarmiento tuvimos una escuadra, una marina oceánica, y que gracias a Piedrabuena y al General Roca, pudimos llevar nuestra soberanía hacia el sur. Pensemos que el Comodoro Laserre recién llegó a Ushuaia para fundarla en 1884. Y lo hace en presencia de los misioneros ingleses que se encontraban afincados con los yaganes desde más de diez años antes.

Pero mientras las fronteras terrestres se consolidaban, la frontera marítima permanecía difusa. Y no es una referencia a una concepción territorialista del mar. Por su naturaleza los límites en el mar no quedan definidos del mismo modo que en la tierra, pero además los intereses argentinos en el mar no sólo están en nuestro mar de cada día; están en cualquier lugar que debamos navegar, llevar nuestro pabellón y ejercer la influencia de nuestro país.

En 1936 se llevó a cabo una extraordinaria misión en España en plena Guerra Civil. La Argentina lo hizo a través de dos buques; el Crucero ARA “25 de Mayo” y el Torpedero ARA “Tucumán”, que transportaron en 15 viajes a Francia, más de 1700 refugiados, la mayoría de ellos mujeres y niños.

En 1962 nuestro país participó con los destructores ARA “Espora” y “Rosales”, de la fuerza de tareas combinada que realizó la Operación Cuarentena, para impedir que Cuba continuara recibiendo materiales para la instalación de misiles de origen soviético.

En 1982, se sucedieron los hechos por todos conocidos que dieron lugar al denominado Conflicto del Atlántico Sur, donde ofrendaron sus vidas muchos hombres de las Fuerzas Armadas, de la Prefectura Naval y de la Marina Mercante.

Desde mediados de 1990, cuatro Lanchas Patrulleras argentinas operaron en el Golfo de Fonseca durante más de 1 año y medio, en una exitosa operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Desde fines de 1990 se realizaron operaciones multilaterales en el Golfo Pérsico, con un destructor, dos corbetas y un transporte que operaron alternativamente durante más de un año.

Desde noviembre de 1993 hasta octubre de 1994, se realizó el despliegue escalonado de tres corbetas a Haití, para conformar la Fuerza Multilateral de intervención directa.

El año pasado el Rompehielos ARA “Almirante Irizar” logró alcanzar y socorrer en pleno invierno, al Buque Magdalena Oldendorf, que había quedado atrapado en el Mar de Wedell, más allá de la zona de responsabilidad SAR asignada por la Organización Marítima Internacional a nuestro país, que abarca hasta los 10° W.

Las actividades realizadas ya ocupan un lugar en la historia, y no son valoradas en cuanto a su oportunidad o procedencia. Se realizaron de acuerdo al designio político del momento. En todo caso brindan una Historia, que nos invita a reflexionar nuevamente sobre esta verdadera dimensión marítima de la Argentina. Consecuentemente, consideramos que los espacios marítimos de interés nacional –el mar de interés nacional– va más allá de los espacios marítimos

de jurisdicción nacional, fijados de acuerdo con la Convención del Mar de 1982, y exceden asimismo el ámbito del Atlántico Sur.

Me referiré ahora a las reglas de juego en el Atlántico Sur. El Almirante Storni en el año 1924, entonces Capitán de Navío, expresaba durante una conferencia titulada “El Mar Territorial”, la preocupación de la Armada Argentina en aquellos tiempos por este tema. Decía que el asunto del mar territorial “constituye una esfera de estudios, que en cierta manera pueden llamarse superiores, no por la dificultad intrínseca, sino porque exigen una suma mayor de experiencia y una visión de conjunto, que en verdad tocan a la esencia misma de la profesión del marino de guerra.” Y agregaba: “Es en esta clase de ideas fundamentales donde radican las causas que han de llevar a nuestro país forzosamente a hacerse fuerte en el mar.”

Por su parte, en 1982 el Almirante Alfredo Yung, entonces Capitán de Fragata, al regreso de su comisión como integrante de la Delegación Argentina que concurrió al último Período de Sesiones de la Convención del Mar, expresaba:

“La III Conferencia sobre Derecho del Mar ha finalizado su tarea de producir un texto oficial y adoptarlo como Convención. De esta forma ha terminado su trabajo de creación de un cuerpo legal que regule los espacios marítimos y las posibles acciones que se puedan desarrollar en ellos.”

“La Convención adoptada obligará entre otras cosas a una adecuación de la legislación nacional, a la determinación precisa de nuestros límites marítimos (Z.E.E. y Plataforma Continental) y a la organización del aparato científico legal que permita la aplicación coherente de varias de sus partes.”

Estas dos visiones estaban profundamente vinculadas y nos llevan a meditar sobre la necesidad de aprovechar al máximo los beneficios que trae aparejado un ordenamiento normativo de la magnitud de la Convención del Mar.

Uno de los instrumentos jurídicos que constituye las Reglas de Juego primarias relacionadas con la materia que nos ocupa es la Ley 23.968, Fronteras Marítimas, que fue promulgada en 1992. Establece los límites de las aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental. Respecto al Sector Antártico Argentino, afirma que las líneas de base serán establecidas por una ley posterior, reconoce el derecho de paso inocente, siempre que el mismo se practique de conformidad con las normas del derecho internacional y a las leyes y reglamentos que la República Argentina dicte en su condición de Estado ribereño. Además ordena al Servicio de Hidrografía Naval editar y actualizar las cartas con los límites establecidos.

Al respecto, el Estado tiene la obligación de proteger los recursos dentro de las jurisdicciones que le confiere la Convención, lo que equivale a proteger sus propios intereses, y para ello debe ejercer control efectivo sobre tales espacios marítimos. La Armada tiene como una de sus metas prioritarias el control del mar, lo que permite contribuir a la protección de los recursos. A través de sistemas de control en constante evolución y desarrollo, y por medio de exploración aérea y de buques, la Armada patrulla la ZEE con la consigna de ejercer el control más efectivo posible. Estas tareas incluyen, el monitoreo del Area Adyacente, para permitir conocer al Estado quiénes, qué y cuánto están pescando.

Por otra parte, la concreción de las investigaciones necesarias para la determinación del límite de la plataforma continental proveerá a mediano plazo una extensa y muy valiosa base de datos para avanzar en distintas líneas de conocimiento de nuestro margen continental y sus recursos.

El Tratado de Paz y Amistad de 1984 tiene una gran influencia en el régimen aplicable en la zona de los pasajes australes y no sólo afecta a Argentina y Chile sino también a terceros países. Valga como ejemplo el régimen para la navegación de cualquier buque que lo haga entre el Cabo de Hornos y la Isla de los Estados. Esta era la zona principal de disputa entre la Argentina y Chile antes del Tratado de Paz. Está ubicada al sur de la margen norte del Canal de Beagle y al Este del Cabo de Hornos y se caracteriza por un régimen especial para las aguas territoriales. El Tratado establece que “las Partes acuerdan que, en el espacio comprendido..., los efectos jurídicos del mar territorial quedan limitados, en sus relaciones mutuas, a una franja de tres millas marinas, medidas desde sus respectivas líneas de base. En el espacio indicado..., cada Parte podrá invocar frente a terceros Estados la anchura máxima de mar territorial que le permita el derecho internacional.”

De esta manera, sólo la franja de tres millas náuticas del mar territorial afecta la navegación -por ejemplo- de submarinos en inmersión de Argentina y Chile, aunque frente a terceros países, ambos invocan actualmente una anchura de doce millas náuticas de mares territoriales, donde sólo es aplicable el derecho de paso inocente.

El ejercicio de los derechos que surgen del Tratado exige la navegación frecuente de los canales fueguinos por parte de buques argentinos.

Si bien no tiene una relación directa con la Convención del Mar, vale la pena mencionar que la situación en el Atlántico Sur se ha ido normalizando de manera constante desde 1982. No obstante, todavía se mantienen tiempos de preaviso mutuos respecto a la presencia de unidades navales y aéreas británicas y argentinas a distancias menores a las 15 millas y a las 50 millas, tomadas tanto desde territorio continental argentino, como desde las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Como pueden observar, las distancias son atípicas y no contempladas en la Convención del Mar. Aquí también resulta conveniente ejercer nuestros derechos navegando las zonas en cuestión, sin producir entredichos.

El litoral marítimo argentino, desde el punto de vista de la navegación, es un litoral abierto. Un buque para recorrerlo, si no ingresa a puerto, no necesita entrar al mar territorial, excepto para tomar o dejar el Estrecho de Magallanes. La disponibilidad de señales marítimas y los medios de posicionamiento de los buques, permiten una navegación segura a una distancia mayor de 12 millas.

De los buques de guerra extranjeros que navegan nuestro litoral, varios toman algún puerto argentino, en cuyo caso en la notificación sobre la visita, está implícita la gestión previa para navegar el mar territorial e incluso las aguas interiores. Otros participan en Operativos Combinados, casi siempre con unidades de nuestra Armada. En el planeamiento de esas operaciones está también implícita la información previa.

Las disposiciones para el paso de buques de guerra y Fuerzas Navales extranjeras por el mar territorial argentino, están contenidas en el Reglamento de Ceremonial Naval – Capítulo 13. Edición 1975. Estas disposiciones representan el régimen vigente en la actualidad para el paso de buques de guerra extranjeros, al que hace referencia la Ley de Aprobación de la Convención del Mar.

Sin embargo, no debería dejarse de lado el estudio comparado de las normas o las interpretaciones particulares unilaterales que pudieran existir, es decir los regímenes jurídicos articulados por el resto de los países, en especial aquellos con intereses en el Cono Sur. Por nuestra parte nos resultan todavía muy actuales las palabras del Almirante Storni cuando en 1924 expresaba: “La humanidad puede ufanarse de haber alcanzado el gran principio de la libertad del mar; son iguales en él todos los estados, todas las banderas. Esta es sin duda una de las más hermosas conquistas del derecho de gentes.”

Nuestra proximidad, la creciente interrelación en términos de comercio e inversiones y los intereses mutuos, han producido en los países de esta parte del mundo, un acercamiento mayor que en cualquier otro momento de nuestra historia.

Por otra parte, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas estableció como mandato "el análisis a nivel internacional del probable desarrollo de un sistema de defensa en el marco del MERCOSUR, a los efectos de considerar en la reestructuración de las Fuerzas Armadas los requerimientos que de dichos acuerdos pudieran surgir."

De este modo el MERCOSUR ha adquirido de manera natural, una dimensión estratégica para enfrentar el nuevo escenario global. En este campo, el proceso de búsqueda de coincidencias y puntos en común no tiene por qué borrar los matices diferenciados propios de las distintas historias, identidades, experiencias y ritmos de cambio de cada país, así como sus potencialidades geográficas y económicas.

La cooperación naval entre la Argentina y otras armadas de la región, tiene ya una larga trayectoria. Una muestra de ello es la que se desarrolla desde hace más de treinta años, a través de la Organización de Coordinación del Area Marítima del Atlántico Sur –denominada CAMAS– que agrupa a la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, para el control del tráfico mercante, orientado a prevenir o detectar situaciones conflictivas o actividades delictivas.

Otra muestra de la actividad multilateral desarrollada en el Atlántico Sur son los ejercicios navales que la Armada Argentina comenzó a realizar con la de Sudáfrica en forma bilateral en 1993. Con Sudáfrica no estamos unidos por la geografía terrestre sino por la marítima e indudablemente las Armadas son instrumentos idóneos para contribuir a fortalecer la relación. Participan hoy de los Operativos ATLASUR –que así se llaman– también las Armadas de Brasil y de Uruguay. Por sus efectos se han convertido en uno de los más visibles acontecimientos de cooperación en materia de defensa y seguridad en el Atlántico Sur.

En el ámbito ribereño, a partir del año 2000 se realizan ejercitaciones promovidas por nuestra Armada, que tienen como protagonistas a los países con intereses en la Hidrovía o en la Cuenca del Plata. Se realiza ejercicios que reúnen a las Armadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este contexto, quisiera enfocarme primariamente en la relación con las dos Armadas de la región, con las que la Armada Argentina ha medido en el pasado sus fuerzas y ha competido. Demos entonces una mirada a las relaciones de la Armada Argentina con las de Brasil y Chile.

La relación es hoy tan estrecha que existe la posibilidad de que el futuro traiga aparejadas áreas no ya de cooperación, sino de complementación operativa en la región. Veinticinco años atrás, cuando el primer Operativo Fraternal tuvo lugar, el MERCOSUR no existía como tal, y el grado de desconfianza entre ambos países hacía difícil imaginar que pilotos aeronavales brasileños podrían alguna vez ser entrenados en la Armada Argentina, y que nuestras aeronaves podrían operar desde el portaaviones de la Marina de Brasil MB Sao Paulo, tal como lo hacen durante los Operativos ARAEX, diseñados especialmente para ello.

Otro ejemplo actual y significativo de cooperación surge a partir de las reparaciones generales de "media vida" efectuadas al submarino ARA Santa Cruz –de la Clase TR 1700– en el Astillero Naval de Río de Janeiro, durante 2001. El submarino argentino fue sometido a un corte de casco, tarea que por su magnitud e implicancias ha abierto amplias oportunidades hacia el futuro, en un área sensible como es la de las reparaciones mayores y construcción de submarinos.

El intercambio de información para el desarrollo de lanzamiento de misiles Exocet desde helicópteros, es uno de los logros mayores en la relación de cooperación entre las Armadas.

La Conmemoración del Centenario del Abrazo del Estrecho de Magallanes en 1999, en el que participaron unidades de superficie de la Armada Argentina y la Armada de Chile, con motivo del gesto de 1899 que alejó a ambos países de la posibilidad de una guerra, fue coincidente con la resolución de las últimas disputas existentes en la larga frontera que nos separa y nos une por medio de la Cordillera de los Andes.

Casi contemporáneamente, el proceso de mayor entendimiento e integración entre las Armadas de Argentina y Chile se había iniciado a partir de 1998. De hecho ese año –con el fin de incrementar y fortalecer las medidas de confianza mutua, el intercambio profesional y la acción combinada entre ambas Armadas– se firmó en Viña del Mar la primera Acta de Acuerdo entre sus máximas autoridades navales. En ella se acordó realizar ejercicios combinados de Control de Tráfico Marítimo y de búsqueda, rescate y salvamento, circunscriptos al área austral y que tuvieran en cuenta el límite político internacional definido por el Tratado de Paz y Amistad de 1984. El ejercicio denominado de común acuerdo VieKaren –que en lengua indígena yagán significa “confianza”– tuvo lugar ya en cuatro oportunidades y ha permitido ir incrementando paulatinamente el grado de compromiso.

También se acordó participar de una Patrulla Antártica Naval Combinada para llevar a cabo actividades y ejercicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, además de control y combate a la contaminación, incluyendo ejercicios de entrenamiento en esas materias en el marco del Tratado Antártico. La quinta Patrulla Antártica Naval Combinada se llevó a cabo este verano pasado, y de ella participaron una nave de cada Armada que se alternan en la tarea, desplazándose de una a la Antártida, con intercambio de observadores en sus dotaciones.

La actual estrategia de cooperación para la defensa común ha quedado también en evidencia con la necesidad e importancia que tiene para ambos países el desarrollo de su industria naval, así como la ejecución de proyectos que les permitan ir reemplazando y modernizando sus flotas. Es así que al destructor argentino ARA Hércules, de la Clase 42, se le realizó un proceso de modernización en el Astillero chileno de Talcahuano, en el año 2000, con varias modificaciones, entre ellas el reacondicionamiento de su cubierta de vuelo.

En 1998 durante las Conversaciones sobre Cooperación en Materia de Defensa que se llevaron a cabo en Londres entre la Argentina y el Reino Unido, se acordó realizar una serie de eventos que debían lograr –previo a su realización– el clearance político necesario. Entre estos eventos se encontraba la posibilidad de realizar ejercitaciones con unidades de combate durante Operativos tipo PASSEX, visitas de puerto, intercambio de observadores, etc. Debe recordarse que la cooperación militar entre fuerzas argentinas y británicas fuera del Atlántico Sur ya se había expresado en otras oportunidades. De hecho en Chipre se materializa en forma continua entre fuerzas de Ejército, aunque también la Armada Argentina mantiene allí una compañía de Infantes de Marina.

Hecha esta aclaración, durante 1999 se elaboró, planificó y desarrolló un ejercicio SAR combinado de Búsqueda y Rescate, entre el Centro Coordinador de Búsqueda y Rescate Ushuaia y el Subcentro Coordinador de Búsqueda y Rescate Malvinas. El ejercicio denominado Millennium, se realizó a unas 250 millas al sur de las islas. En un área de incertidumbre, el aviso ARA Gurruchaga simuló a un buque pesquero en emergencia. Participaron la corbeta argentina ARA Parker, la fragata británica HMS Somerset, y helicópteros basados en tierra y abordaje. Un avión P3 de la Aviación Naval y un C 130 de la Fuerza Aérea Argentina se sumaron a la búsqueda y práctica de procedimientos de acuerdo con lo planeado.

El propósito del ejercicio fue mejorar la interoperabilidad, la conducción y el empleo de los medios, para la salvaguarda de la vida humana en el mar.

Durante 2002 se acordó editar una nueva ejercitación de Búsqueda y Rescate en el Atlántico Sur, prevista para el fin de este año, en función de las lecciones aprendidas durante el ejercicio anterior y durante situaciones reales ocurridas que permitirán optimizar la capacidad de SAR marítimo en la región.

Para finalizar esta exposición, y si bien el último ejemplo citado es exclusivo de la relación argentina con la Armada de un país considerado extraregional, creo que valen los otros ejemplos brindados, para explicitar en forma bien clara la voluntad manifiesta que caracteriza hoy a los países de la región, en su vocación de paz, responsabilidad internacional y actitud de cooperación en cuestiones comunes de defensa y seguridad. Por mi parte, considero que la Cooperación Naval como estrategia a mantener, contribuye sin duda alguna a la conformación de bases para un sistema de seguridad apropiado en la región.

LOS DESAFÍOS DE LA ARGENTINA EN LOS NUEVOS ESCENARIOS DE SEGURIDAD

Horacio Jaunarena

La primera idea con la que tendremos que guiarnos para poder responder con éxito a los desafíos que nos enfrentan los nuevos escenarios de seguridad es la aceleración y la dinámica con que cambian estos escenarios.

Un pensador norteamericano, a raíz de los acontecimientos que estaba sufriendo su país, dejó una frase definitoria al decir: “Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas nos cambiaron las preguntas.”

De manera que, además de la idea que formulara anteriormente, creo que tenemos que dejar la soberbia de lado y aceptar que todavía no tenemos una respuesta clara frente a todos los interrogantes que nos plantean los tiempos que vivimos.

Las amenazas a la seguridad que hoy debemos enfrentar no sólo pueden provenir, como aquellas tradicionales, de un estado agresor. Precisamente una de las características de estos tiempos es que en muchos casos ellas provienen de otros actores que pueden o no tener la cobertura de un estado.

En el caso particular de nuestra región, podríamos decir que un conflicto entre países pertenecientes a ella es posible (aunque altamente improbable), de manera que en este aspecto deberemos seguir trabajando en la minimización de los riesgos de que ello ocurra.

En este sentido, aparte de haberse reducido hasta su casi desaparición los conflictos de límites con nuestros vecinos, se han desarrollado una multiplicidad de medidas de confianza mutua entre los países que han colocado a la relación, especialmente en el área de defensa, a un nivel que no tiene precedentes: menciono el acuerdo con Chile para establecer una metodología común para medir el gasto militar, la realización de ejercicios sobre el terreno por parte de los dos ejércitos, circunstancia cuyo precedente recién se puede ubicar en la época Sanmartiniana, la integración de un cuerpo de treinta militares chilenos en la fuerza de paz que Argentina tiene destacada en Chipre que significa, en las palabras de un alto jefe del Ejército chileno, algo imposible de imaginar cinco años atrás.

De la misma forma, podemos afirmar que la relación en el área de defensa con Brasil no tiene precedentes en cuanto a su cercanía. Simplemente un par de ejemplos demostrativos: pilotos de la Aviación Naval de Brasil se formaron en nuestra Patria y pilotos de la Aviación Naval Argentina se ejercitan en el portaaviones brasileño. Un submarino nuestro fue reparado y modernizado en Brasil y en estos momentos se está estudiando hacer un emprendimiento conjunto en el Astillero Domeq García para reparar y modernizar uno de nuestros submarinos con aportes de personal brasileño especializado en determinadas tareas para las cuales nosotros carecemos de personal capacitado.

En síntesis, para seguir desactivando la posibilidad del acaecimiento de un eventual conflicto de soberanía - como podríamos denominar a los conflictos entre naciones -, deberíamos trabajar activamente en las medidas de confianza y coordinación entre las fuerzas armadas de los países de la región, y al mismo tiempo mantener a nuestro sistema de defensa dentro de una adecuada capacidad disuasoria.

El objetivo final sería llegar a la estructuración de un sistema de defensa regional por cuanto la globalización, incluso de las amenazas, así como abarca espacios que trascienden las fronteras nacionales, hace que las respuestas exclusivamente nacionales sean insuficientes.

Sobre nuestro instrumento militar, una breve reflexión por cuanto de lo contrario nos excederíamos en el objetivo y propósito de esta exposición. En este momento la distribución del gasto en nuestras FF.AA. es de casi 90% en personal y 10% en funcionamiento. Esto a mediano plazo lleva a una crisis terminal del sistema.

Se han dado directivas para que en un lapso de ocho años, suponiendo un presupuesto como el actual a niveles constantes, se llegue a una distribución del mismo que sea 65% del gasto en personal, 20% en funcionamiento y 15% en adquisiciones. Los planes están hechos y será necesario firmeza y decisión política para seguir implementándolos ya que la misma se inició en el año 2002.

Pero como dijimos al principio, las amenazas más probables en cuanto a su acaecimiento son las amenazas que en principio no atentan contra la Nación como tal sino que amenazan a la seguridad de sus ciudadanos.

Son amenazas nuevas o ya de algún tiempo de existencia pero que han cobrado nueva dimensión por su capacidad de daño y por estar cada vez más en manos de actores muy difíciles de controlar ya sea por el poder económico que han alcanzado, por su capacidad de encubrimiento, por la tolerancia o incapacidad de algunos estados para combatirlos o por una combinación de estos factores junto a otros como pueden ser fanatismos religiosos, étnicos o problemáticas sociales irresueltas.

Antes de ocuparme de algunas de ellas, permítaseme una apreciación de índole general: un mundo con un 75% de su población por debajo del nivel de pobreza es un mundo irremediabilmente inseguro. De manera tal que de la mano de la reflexión y el trabajo para dar respuesta de la mejor forma posible a las amenazas actuales, deberemos marchar hacia la construcción de un mundo más justo si queremos erradicar a muchas de ellas de manera definitiva.

Al clausurar el Concilio Vaticano II, Paulo VI dijo: "Nadie en el mundo es un extraño, nadie está excluido, nadie está lejos." Si bien el Santo Padre en ese instante estaba pensando en otras problemáticas, reparemos cuánta vigencia tienen estas palabras cuando nos referimos a la seguridad.

Algunas de las nuevas amenazas que hoy debemos enfrentar son: el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, las catástrofes ecológicas, la producción fuera de control de armas químicas y bacteriológicas de enorme poder de destrucción, las migraciones masivas y la pobreza generalizada.

Me apresuro a señalar que la caracterización como amenaza a la seguridad de una determinada situación, no significa que a la misma haya que darle una respuesta desde la represión. Ello significa que ella existe y que hay que darle una respuesta adecuada a sus características.

En este caso se encuentran aquellas derivadas de circunstancias sociales como la extensión de la pobreza y la marginalidad, frente a las cuales las políticas sociales activas, la lucha contra la corrupción, y la legitimidad de los liderazgos en la conducción de los asuntos de estado serán seguramente más efectivas que el ejercicio de la mera represión.

Con respecto a la lucha contra el narcotráfico, el punto de partida para su análisis es la comprensión de que esta guerra se está perdiendo, como lo demuestra el hecho de que cada vez el mismo se difunde más y su capacidad de daño por ende se multiplica. Y cuando una guerra se está perdiendo, vale la pena preguntarse si se la está encarando de manera adecuada.

El actual estado de cosas beneficia a los narcotraficantes porque existe un perfecto equilibrio que hace atractivo el negocio de la droga: si la represión fuera absolutamente eficaz, el

negocio dejaría de serlo por inexistencia de la oferta. Si la represión fuera absolutamente ineficaz el negocio caería sustancialmente por sobreabundancia de oferta. Si la represión es medianamente eficaz el precio resulta atractivo para los narcotraficantes.

También es del caso preguntarse si la ineficacia de la represión en los países consumidores no torna imposible la represión en los países productores.

Es difícil de imaginar qué puede hacerse en los países productores cuando el negocio del tráfico de drogas deja alrededor de quinientos mil millones de dólares al año, multiplicando en muchos casos el presupuesto anual de muchos estados. Ello sin contar que en muchas zonas el abandono de los cultivos produce como único resultado el sumir en la imposibilidad de subsistencia a los pobladores de la región.

Por ello el problema del narcotráfico no debe limitarse de ninguna manera a analizar sólo su aspecto represivo, ni tampoco puede generalizarse la respuesta. En ese sentido, cada país con sus características especiales deberá dar la respuesta adecuada. Y en el caso del nuestro es evidente que nuestras fuerzas armadas carecen de instrucción, doctrina y equipamiento para enfrentar este tipo de conflicto, y ya sabemos, por dolorosa experiencia, lo que pasa cuando se resuelve el empleo de un elemento para enfrentar un conflicto para el cual no ha sido preparado.

Circunstancia que también debe tenerse en cuenta frente a una eventual hipótesis en que nuestros hombres sean requeridos en ayuda para actuar en escenarios en los cuales carecen de experiencia.

No puede desconocerse la vinculación existente entre el narcotráfico y el terrorismo, ya que los mismos se retroalimentan. Lamentablemente soy pesimista en el sentido de que creo que con este flagelo deberemos convivir por mucho tiempo y frente a él es absolutamente imprescindible la tarea preventiva, en donde tiene un rol insustituible el trabajo de inteligencia.

En este aspecto, es necesario que dejemos de considerar a los sistemas de inteligencia botines de guerra de los gobiernos de turno y avancemos cada vez más en una adecuada integración profesional de los mismos, privilegiando el ingreso de personal con adecuada formación por sobre el amiguismo político que sirve para cualquier cosa menos para que el organismo pueda cumplir con su cometido.

Todo esto debe ir de la mano de una enérgica política que termine con la tendencia de cada uno de ellos a trabajar como un sistema de compartimentos estancos, y que de igual forma refuerce una activa política de intercambio con los sistemas de inteligencia del resto de los países. El desarrollo de más y mejores medidas de confianza mutua entre ellos contribuirá a que la relación sea cada vez más fluida y el intercambio de información cada vez más valioso.

También debemos considerar que a esta altura de los tiempos la distinción entre agresiones de origen interno y externo es a todas luces insuficiente e inadecuada. Es hora de considerar a las agresiones por las características de las mismas y no por la mera localización geográfica y, consecuentemente, emplear el elemento que se adecue más a la referida agresión.

El segundo aspecto a tener en cuenta es la necesidad de desarrollar una adecuada planificación para mitigar los resultados que se deriven luego de un ataque terrorista.

En este sentido y referido a nuestro país, la experiencia me indica que vale la pena profundizar el análisis si no cabe desarrollar determinado tipo de capacidades y esquemas de organización y coordinación de las respuestas en el ámbito de nuestras Fuerzas Armadas a través del Estado Mayor Conjunto.

Me permito insistir en que cuanto más coordinadas sean las políticas de respuesta en el ámbito regional a este flagelo, mayores serán las posibilidades de éxito que tendremos en el combate.

Con respecto a las catástrofes ecológicas, vale la pena señalar que tomando como referencia las indemnizaciones pagadas por las compañías de seguros por el acaecimiento de fenómenos de la naturaleza tales como inundaciones, vendavales, terremotos, sequías etc. y comparando las dos últimas décadas, las mismas casi se han duplicado. Quiero decir con ello que algo le estamos haciendo a la tierra como para que ella se esté comportando cada vez peor con nosotros y si ello es así, el cuidado del medio ambiente deberá ser introducido cada vez con mayor énfasis en la agenda de prevención de las amenazas, ello sin dejar de considerar también que muchas veces verdaderas depredaciones se producen por el estado de desesperación a que se llega por la situación de pobreza extrema en que se vive en muchas partes del mundo.

En este aspecto deberemos incorporar en nuestras reflexiones la cada vez más aguda escasez de agua potable en el mundo y las enormes reservas que nuestro país posee de ella en nuestro despoblado sur.

Con respecto al tráfico de armas y a la difusión de armas químicas y biológicas en poder de actores no estatales, la lucha debe ser enérgica en nuestro caso contra los bolsones de corrupción que estos tráficos generan, y la rigidez de los controles que puedan implementarse ya sea en el ámbito del cuidado de nuestras fronteras como hacia el interior de nuestro país. Es también importante la penalización clara y enérgica de quienes delincan y se enriquezcan a costa de este flagelo.

Finalmente, quiero llamar a la reflexión acerca de un tema fundamental y que se vincula con todo lo que venimos desarrollando: nuestro país ha gastado en el último quinquenio una suma aproximada a los ocho mil quinientos millones de dólares en sus fuerzas de seguridad federales y provinciales.

El presupuesto de las Fuerzas Armadas ha disminuido en valores constantes en la última década alrededor del 6 por ciento. Las Fuerzas de Seguridad Federales aumentaron el suyo en alrededor del nueve por ciento. Las provincias aumentaron sus gastos en seguridad en alrededor de un 35 por ciento. Nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad afectan su presupuesto más de un 85 por ciento a personal y el resto a funcionamiento. Los resultados están a la vista y no son satisfactorios.

La situación económica de la Argentina permite suponer que difícilmente puedan aumentarse las asignaciones a los sectores en el corto y mediano plazo. No obstante, los requerimientos de seguridad de la población van en aumento constante.

La falta de seguridad ha sido casi siempre la puerta de entrada de la ilusión de la solución seductora y simplista del atajo autoritario que por supuesto nunca fue solución.

En medio de este panorama, subsisten en nuestro sistema ridículas superposiciones, redundancias que son inaceptables en nuestro estado de pobreza, los sistemas logísticos de las distintas fuerzas en muchos casos nada tienen que ver entre sí y está ausente algún elemento que coordine las adquisiciones de equipamiento que se realizan.

Un par de ejemplos ilustrativos: las escuelas de formación de hombres de nuestra Armada y de nuestra Prefectura tienen más del 80 por ciento de materias comunes, lo mismo sucede con sus estructuras administrativas. Sufrimos la depredación de nuestra riqueza itícola y la coordinación de nuestros dos servicios es insuficiente, de paso digamos que somos el único país de centro y Sudamérica que tiene dos servicios separados.

Tenemos mas de sesenta escuelas de policías entre las provinciales y federales con la dispersión de recursos que ello significa.

Si frente a todo ello no hacemos algo rápidamente desde la racionalidad, ello lo hará indefectiblemente la realidad económica, y en ese caso la solución será peor porque será hija de la emergencia.

Creo que frente a la magnitud del problema debemos intentar abordarlo sin prejuicios y entendiendo que estamos frente a nuevos tiempos y nuevos desafíos.

Por supuesto que deberemos de tener en cuenta nuestra experiencia y nuestra historia, pero frente a ésta podemos cometer dos errores: olvidarnos de ella, con lo cual volveríamos a cometer las mismas faltas, o quedarnos paralizados en sus tiempos que no son nuestros tiempos y por lo tanto seremos incapaces de enfrentar con éxito los nuevos desafíos.

Hago votos para que jornadas como la que hemos vivido hoy nos sirvan para ir construyendo sin descanso el ámbito de seguridad que se merecen nuestros hijos.