



año 4
número 18
diciembre 2001

Boletín

INSTITUTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y ASUNTOS ESTRATÉGICOS

El 11 de septiembre y la política austral argentina

Roberto E. Guyer

En este número:

Opiniones

- El 11 de septiembre y la política austral argentina
- Reflexiones sobre el 11 de septiembre
- Estados Unidos y la militarización de la lucha contra la droga en América Latina. Una estrategia selectiva
- Pensar lo impensable: Rusia en la OTAN

CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Carlos Manuel Muñiz

Director ISIAE

Roberto E. Guyer

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretaria de Redacción

Cora Fernández Anderson

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

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

Tel: (54 11) 4811- 0071 al 74

Fax: (54 11) 4815-4742

E-mail: cari@cari1.org.ar

www.cari1.org.ar

I. El nuevo milenio arranca con una transformación fundamental determinada por el ataque del 11 de septiembre a las Twin Towers. La trascendencia de este acontecimiento radica, fundamentalmente, en que constituye la exteriorización de una nueva realidad, por la que ya estaba atravesando el orbe.

Al tomarse conciencia de esta situación y de la necesidad de enmarcarla, es que se está configurando un nuevo esquema de la política internacional, que aún no ha sido debidamente estructurado.

Argentina, inevitablemente, se ve involucrada en este cambio. Es imprescindible, pues, que se analicen las implicancias de este nuevo escenario, como también cuál va a ser nuestro accionar.

El final de la Guerra Fría significó que sólo había una superpotencia, sin contradictor militar efectivo. No había un enemigo visible. Esto hizo creer que se había llegado a un periodo políticamente estable, al final de la historia.

En los hechos, por el contrario, se estaban produciendo una serie de enfrentamientos no sólomente no coordinados, sino también de un carácter político, económico y social profundamente dispar. En el fondo, diversas vertientes, autónomas entre sí, estaban convergiendo conjuntamente.

La toma de conciencia de la nueva situación mundial está generando un reacondicionamiento de las relaciones

internacionales. Del carácter estático -en el que EE.UU. al comienzo de la administración Bush se estaba volcando hacia una especie de aislacionismo centrado en sus intereses nacionales concretos y Rusia, a su vez, actuaba reticentemente reafirmando donde podía su presencia-, se ha pasado a un escenario singularmente diferente.

No sólo se ha producido un cambio dramático en el enfoque estadounidense, quien ahora reafirma su rol protagónico, sino que el gobierno goza además de un sólido respaldo popular. En lo que respecta a Rusia, parece que Moscú ha superado la sospecha sistemática de que el mundo quería minimizar su carácter de país gravitante.

Paralelamente, en el centro de Asia, relaciones conflictivas como las que se daban entre India, Rusia, China, Paquistán, etc., parecería que han entrado en un plano más cooperativo, si bien antiguos enfrentamientos locales vuelven a agudizarse.

El hecho de existir instituciones interestatales con más de medio siglo de existencia como son las Naciones Unidas, posibilita una gestión común acorde con el derecho vigente. Esto evita la crítica de que se está ante una acción unilateral. Se pueden enfocar así problemas que por sí solos son difícilmente solucionables. En el caso de Afganistán no basta que se propugne un gobierno de coalición sino que es necesario también que éste entendimiento goce de la aceptación de los estados vecinos y que ninguno de ellos perciba al nuevo gobierno

como un posible peligro.

Todo esto es un ejemplo de lo complejo de la situación, conjuntamente con el deseo de evitar futuros problemas. La política internacional en consecuencia ha dado un giro trascendental con nuevos enfoques que no pueden dejar de tenerse en cuenta.

II. Argentina debe analizar puntualmente la situación porque la política internacional, al adquirir un carácter cada vez más global, no permite que uno se aisle de los acontecimientos mundiales.

Resulta necesario notar que si bien se está en un momento de una gran cooperación mundial, los estados siguen con sus objetivos nacionales propios. Esto hace que se deba visualizar nuestra situación concreta dentro del ámbito del cuadrante austral sudamericano.

En lo que hace a Argentina, su presencia mundial se ha afirmado en el sentido que nos hemos proclamado decididamente en contra del terrorismo, apoyando a EE.UU.

Es esta una tradición que se viene observando a través de los distintos gobiernos, como se demostró con la participación en el bloqueo de Cuba de 1962 (envío de la "Espora" y la "Rosales"), en la Guerra del Golfo, así como en las distintas fuerzas para el mantenimiento de la paz, acción que culmina al ser declarados aliado extra OTAN. Corresponde en consecuencia destacar el hecho que desde hace cuatro décadas la Argentina es un aliado confiable y seguro.



Gran Bretaña, a su vez ha asumido el rol del más firme aliado de EE.UU. Esto significa que, comparando geoestratégicamente nuestro peso específico con el del Reino Unido, es evidente que la relación se ha tornado decididamente favorable a Gran Bretaña. Los apoyos que prestan los dos países no son equivalentes y tienen un impacto y repercusión desigual.

Si bien la situación austral en sí sigue sin variantes, Argentina continúa con una posición estática mientras que Gran Bretaña, sobre todo en la última década, no deja de avanzar en sus aspiraciones.

En diciembre de 2000 se publicó en el n° 13 de este Boletín un estudio sobre la posición británica en la región, donde se destaca que en la década del '90, el Reino Unido ha aumentado casi ocho veces sus pretensiones sobre las aguas australes. Estas aspiraciones se incrementarán cuando se determine el borde exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas. Esto demuestra que no se encuentran allí sólo para proteger a los malvineros sino que están para reafirmar, de manera expansiva, sus objetivos geopolíticos propios. Esto surge con toda claridad del informe de Lord Shackleton publicado en "The Times" el 22 de abril de 1985 (ver Boletín del ISIAE n°17, pág.8). Sigue siendo válida pues su aseveración de que es el aliado más confiable de los EE.UU. y que su presencia constituye una garantía de estabilidad en la zona.

La posición argentina, en consecuencia, no es fácil. Por una parte debe actuar de consuno con la coalición mundial en contra del terrorismo, es decir, junto al Reino Unido. Por la otra, debe vigilar -y reafirmar- sus intereses específicos en toda la región. Esto podría llevar a situaciones no coincidentes, ya que las posiciones de ambos países se contraponen en varios aspectos.

Es difícil que Argentina, actuando individualmente, pueda desarrollar una gestión eficaz en defensa de sus intereses. Un incremento en la estabilización estratégica del Mercosur/Chile, es pues de la mayor importancia. Para ello, e independientemente de los serios enfrentamientos económicos que se están desarrollando dentro del Mercosur, debe trascenderse -aunque sea con carácter autónomo- a una adecuada interacción en lo político-estratégico.

Resulta también en el interés particular de Chile y Brasil, así como de Argentina, un apoyo geoestratégico mutuo en todo el Cono Sur, ya que son estos tres

estados los que deben dar la garantía de seguridad en esta región. La antigua concepción de hace un siglo del ABC adquiere hoy en día una singular relevancia.

Es necesario -y resulta de la conveniencia de todos- que EE.UU. perciba a su vez que el entendimiento austral sudamericano es positivo, ya que significa la estabilidad geoestratégica apoyada en un sólido *Hinterland* continental. Basta pensar en las consecuencias de un atentado terrorista al canal de Panamá.

Este enfoque no tiene porqué interpretarse como un enfrentamiento con el Reino Unido. Muy por el contrario, Londres debería comprender que las actuales circunstancias hacen necesario que países con características similares actúen de consuno.

Según noticias periodísticas, un problema más complejo y jurídicamente menos claro como es Gibraltar está siendo estudiado conjuntamente por España y el Reino Unido en busca de una solución, pues dificulta la relación comunitaria. De haber voluntad británica también se podría llegar a un acuerdo omnicompreensivo en el ámbito austral. Naturalmente no existe aquí un entorno geopolítico como es el europeo y al mismo tiempo faltan auténticos objetivos comunes. No obstante, sería por demás positivo poder solucionar, preventivamente, este problema.

Es necesario pues que todos los interesados -y no debe excluirse a EE.UU.- se aboquen a esta situación y la contemplen con proyección de futuro.

III. El devenir austral argentino se integra con varias facetas de las cuales una es la Antártida. En la década del '50 esta región comenzó a constituirse, potencialmente, en un posible ámbito de confrontación entre EE.UU. y la URSS, vale decir se podía ingresar en la Guerra Fría. Con la firma del Tratado Antártico de Washington de 1959, se pudo establecer una zona alejada de los vaivenes políticos y dedicada al avance de la ciencia, ecología y -sin excepción en estas cuatro décadas- a un desarrollo pacífico.

Es más, se estableció una regla no escrita por la cual los problemas políticos al norte de los 60° de latitud sur (área de aplicación del Tratado) no debían trascender al sur. Esta regla fue interrumpida con el veto británico por siete años a aceptar a Buenos Aires como sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

Para Argentina, esta es una región importante porque en cierta manera nuestra gestión allí es una continuación de nuestra gesta en el sur. En 1885 se da por concluida esta campaña. Un año antes el comodoro Laserre ocupa Ushuaia, con lo que se llegó a la margen norte del Pasaje de Drake. El entonces presidente Julio A. Roca destaca en su mensaje al Congreso la importancia que significó para la navegación del mundo el establecimiento de un faro en San Juan de Salvamento en la Isla de los Estados y nuestra responsabilidad al respecto. Veinte años más tarde nos hacemos cargo de la base en Orcadas, con lo que pasamos a la margen sur del Drake, continuando así ininterrumpidamente nuestra marcha, llegando hasta el Polo Sur.

Las actuales circunstancias económicas por las que atraviesa la República hacen difícil profundizar nuestra actividad científica en la región. Ella es fundamental para nuestra presencia. La ciencia hoy en día es el elemento gravitante en la Antártida.

Ante este complejo conjunto de circunstancias no puede dejar de preguntarse si no ha llegado el momento de incrementar nuestros acuerdos con instituciones académicas europeas y estadounidenses para poder seguir fomentando el desarrollo científico.

Paralelamente, se debería propender a la antigua política de mantener a la Antártida sustraída de cualquier tipo de enfrentamiento.

Hay que procurar que en el futuro se eviten confrontaciones político-estratégicas en la región. Es aquí donde la designación del futuro Secretario General de la Antártida cobra trascendencia. Al establecerse la sede del Tratado en un país del hemisferio sur parecería que corresponde a una personalidad del hemisferio norte ejercer ese cargo.

Es fundamental que se trate de alguien que pertenezca a un país con tradición antártica, sin posiciones particulares en la región, de sólida trayectoria científica y, para evitar posibles desavenencias futuras, de buena relación con Washington.

Aparentemente una región tan alejada como la Antártida no parece que pueda significar un problema para la humanidad pero precisamente porque se está pasando por un momento tan convulsionado resulta capital asegurar que aquellas regiones no comprometidas continúen siéndolo.



Reflexiones sobre el 11 de septiembre

*Almirante Enrique Molina Pico**

Es sabido y quizás sea un lugar común decir que el ataque que sufrieron los Estados Unidos el 11 de septiembre ha marcado un punto de inflexión en muchos aspectos de la política mundial. Podemos reflexionar sobre los hechos en sí mismos, sobre sus consecuencias económicas americanas y del mundo en general, así como en las relaciones internacionales y en la vida interior norteamericana.

I- La esencia del hecho

La barbarie del hecho nos lleva a veces a no poder encuadrarlo en su verdadera esencia. Así, ha sido clasificado como un acto asesino, o de locura. Lo es, en efecto, en cuanto a la persona humana, pero esta calificación nos impide ver lo que importa, su verdadera esencia, y ésta ha sido ciertamente la de un acto de guerra. Si suponemos que el ataque fue un acto de locura, éste no responde a un plan o a una idea tendiente en forma lógica a la obtención de un fin político.

El Presidente Bush ha dicho que los Estados Unidos se encuentran en guerra. Creo que es así y que ese juicio permitirá encuadrar las acciones posteriores. El admitirlo exige comprender y aceptar toda la lógica propia de la guerra, de la cual podemos decir, que en todas sus acciones existe una relación de causa y efecto. Esto implica que los atentados del 11 de septiembre no fueron hechos aislados, desligados de un plan general orientador.

Corresponde entonces, comenzar a efectuar las primeras preguntas para actuar en esta guerra, partiendo de la primera y más importante: ¿Quién es nuestro enemigo?

La guerra se ha hecho evidente con los atentados y ha puesto de manifiesto en forma simultánea todas las preguntas que genera, agravadas por lo atípico de este conflicto. Si aceptamos como definición de guerra al ejercicio de la violencia organizada para lograr que un enemigo acepte nuestros objetivos políticos, a la pregunta que marcamos en el párrafo anterior debemos agregar otra que está estrechamente entrelazada con ella: ¿Cuál es el objetivo político que persigue quien nos ataca?

Solamente el poseer las respuestas correctas nos permitirá orientar en la dirección acertada todos nuestros pasos futuros.

II- El objetivo político de la guerra

Las causas de los atentados son sin duda complejas y múltiples, pero para poder actuar debemos separarlas e identificar a cada uno de sus componentes, que a mi juicio, aparecen sin duda como una extensión del conflicto del Medio Oriente. Existen otras causas contribuyentes, pero su participación en la motivación de los ataques son menores.

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 Estados Unidos, 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 aún 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 sí 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 presente habíamos asistido a ataques contra intereses de los Estados Unidos en zonas próximas al foco del conflicto en Medio Oriente y aún en lugares relativamente alejados, pero siempre marginales, nunca en el

santuario del territorio norteamericano. 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 Estados Unidos disminuyan su apoyo a los israelíes.

III- La estrategia militar estadounidense

Al realizar el ataque contra Nueva York y Washington, la organización actuante puso de manifiesto una capacidad de planeamiento y ejecución verdaderamente increíble y demostró, especialmente a los Estados Unidos, la dificultad de combatir en una guerra con amenazas y capacidades totalmente desiguales para la cual no estaban material ni espiritualmente aislados.

Los Estados Unidos se prepararon desde la segunda guerra mundial para enfrentar a la Unión Soviética, y desde su disolución, a potencias menores, pero siempre con la visión de la capacidad militar clásica. El pensamiento estratégico americano se desarrollaba en ese sentido y al hacerse cargo del gobierno, la administración Bush reforzó aún más esa impronta. El proyecto de defensa antimisilística es quizás el concepto emblemático por excelencia.

Paralelamente, con el desarrollo de una estructura de defensa clásica pero centrada en la alta tecnología e inversiones cuantiosas, la nueva administración robusteció la tendencia aislacionista de la política internacional, en función de la cual Estados Unidos se independiza de todo el resto del mundo y adopta una posición de exclusiva defensa de sus propios intereses, independientemente de obligaciones o tendencias internacionales cuando estas afectan sus conveniencias. La decisión de no aceptar las imposiciones del Tratado de Kyoto, es paradigmática en este aspecto.

Las decisiones estratégicas militares norteamericanas de la actual administración se adoptaron luego de una gran incertidumbre por el enfrentamiento de posiciones entre los mandos militares y los nuevos funcionarios.

Como resultado de ello podemos decir que quedó en firme la concepción de las fuerzas clásicas, reforzadas por las innovaciones tecnológicas, a las cuales se agregaba un escudo antimisiles que aseguraba la intangibilidad del territorio



norteamericano, mientras sus fuerzas estaban capacitadas para enfrentar amenazas clásicas a lo largo y ancho del mundo.

IV- La guerra terrorista

Los Estados Unidos habían recibido ciertas alertas sobre la desigualdad de las fuerzas y la efectividad de las "nuevas amenazas". La última y quizás la más importante fue el ataque al destructor U.S.N. "COWE" en el Yemen, cuando un gomón tripulado por dos guerreros suicidas impactó en su costado produciéndole gravísimas averías y muchas muertes en su dotación. No obstante, esta operación fue próxima a la escena de la acción normal de Medio Oriente. El resultado del ataque del 11 de septiembre nos muestra que la advertencia no fue debidamente valorada y nos confirma que los Estados Unidos se enfrentan a una guerra terrorista organizada y que deberá adaptarse a los nuevos métodos de lucha.

El terrorismo tiene una complejidad adicional con respecto a las demás guerras, en las que los mandos deben responder a alguna o todas las preguntas siguientes: ¿Dónde está el enemigo?, ¿Cuándo y por dónde va a atacar? y ¿Con qué fuerzas?. A éstas le debemos agregar una mucho más importante: ¿Cuál es el enemigo?, porque la guerrilla parte de la sorpresa y de la mimetización con el ambiente poblacional. En nuestro país lo hemos conocido entre los años sesenta y setenta, oportunidad en la que sufrimos como campo de batalla marginal el enfrentamiento derivado del deseo de expansión soviético.

Ante la nueva situación, queda por preguntarse: ¿Cómo deberían actuar los Estados Unidos? Este tipo de guerra requiere antes que nada, un desarrollo especial de las tareas de inteligencia y una estructura operativa adecuada, sabiendo que no solamente existe una simetría total entre las fuerzas, sino también que por ser una guerrilla internacional, los terroristas podrán actuar en territorio norteamericano, pero sus santuarios y centros de entrenamiento estarán en otros países.

Así, el gobierno norteamericano deberá encarar una acción defensiva empezando por el propio país, y otra internacional para apoyar la acción ofensiva tendiente a destruir al enemigo, pensando que deberá actuar muchas veces en territorio no propio.

V- La acción defensiva

El primer paso requiere un control eficaz del medio, o sea de la propia

población americana entre la cual buscarán mezclarse y perderse los posibles futuros agresores. Este requerimiento llevará a un choque de valores entre la seguridad y la clásica libertad individual garantizada por la constitución de los Estados Unidos. El gobierno actual ya se ha decidido a través del acta antiterrorista y de la extensión de la jurisdicción de los tribunales militares, más allá del personal militar clásico, a todos los sospechados de terrorismo.

El sistema legal y operativo que diseñe debe ser cuidadosamente meditado pues marca un camino que es necesario, pero que se opone al avance internacionalmente reconocido de un incremento de las garantías individuales y de los derechos humanos.

Con la última decisión, la de aumentar la jurisdicción de los tribunales militares, el gobierno ha sido quizás indirectamente congruente con la expresión del Presidente Bush acerca de que esto es una guerra, pues le ha otorgado de hecho status militar a quienes presuma guerrilleros apresados en su territorio.

Es de remarcar, que aquí surge un efecto operativo simétrico; pues así como la diversidad de cultura y de conformación étnica hacen para los Estados Unidos muy difícil infiltrarse en los territorios donde se supone están los enemigos y obtener inteligencia de primera fuente, las mismas diversidades hacen que de ahora en más no sea tan fácil el libre movimiento de los terroristas por el territorio norteamericano.

Ha de ser también importante la opinión pública local, pues el espíritu nacional es fundamental para mantener un esfuerzo bélico prolongado. Hasta ahora el ataque ha amalgamado y reavivado el nacionalismo, pese a que produjo un efecto psicológico increíble pues demostró que el territorio ha dejado de ser un "santuario".

Lo que no ocurrió ni en la guerra de España, ni en la Primera o Segunda Guerra Mundial, (pues Hawai, donde se encuentra Pearl Harbour era un apéndice alejado y en aquel momento aún no era un estado de la Unión), ni en Corea, ni Vietnam, ocurrió ahora. Tendríamos que remontarnos a 1812 para encontrar un suceso similar, cuando los británicos arrasaron Washington, pero entonces la guerra era contra un enemigo conocido. Hoy la situación es más grave.

VI- La acción internacional

Los Estados Unidos deberían actuar en varios planos internacionales simultáneamente: por un lado, buscar un apoyo que les permita actuar con éxito y circunscribir la guerra, no ya en cuanto a territorio sino en

cuanto a quiénes integran la alianza enemiga; y por otro lado, remover las causas profundas que dieron origen al actual estado de beligerancia, o sea, el conflicto en Medio Oriente.

Los Estados Unidos deben actuar para circunscribir la guerra logrando que en el campo enemigo se encuentre la menor cantidad posible de aliados, pues no están combatiendo contra un estado, sino contra un grupo unido por la nacionalidad, con el alcance sociológico del término, o por la fe. Su acción tiene que lograr una alianza de todo el mundo, o al menos una parte significativa de él, contra cierto grupo de árabes de fe islámica y no los Estados Unidos contra los países árabes; o lo que podría ser peor, que el núcleo de quienes apoyan el terrorismo vaya más allá de los árabes y sea integrado por los islámicos en general, árabes o no, unidos por una cierta identidad de fe.

Lo expresado en el párrafo anterior marca los extremos, pues las diferencias políticas que separan a los árabes entre sí, y las diferencias de intereses que tiene éstos con los países islámicos no árabes, se superponen a las religiosas, marcando un enorme abanico de posiciones diferentes y aún antagónicas que hacen más difícil una acción terrorista coordinada en gran escala, especialmente en una guerra de larga duración.

Este hecho debería facilitar las acciones norteamericanas, pero ello no le quita dificultad a la tarea, especialmente porque se está trabajando con pueblos de culturas totalmente diferentes a las propias y no siempre comprendidas por las autoridades, lo que puede provocar, a través de efectos secundarios, graves problemas. Ejemplos de esto podemos encontrar en la acción en Paquistán donde, pese a ser un país no árabe, el peso del islamismo ha obligado a los actuantes a un peligroso equilibrio.

Simultáneamente, los Estados Unidos tendrán que remover las causas que están en el fondo del conflicto, o sea el enfrentamiento en Medio Oriente. Ya el Presidente Bush ha dado los primeros pasos con el reconocimiento al derecho de un estado palestino, quedando por delante la situación de Jerusalén, y de las tierras ocupadas, tarea nada fácil especialmente luego que las últimas decisiones del gobierno de Tel Aviv han llevado a la radicalización de las posiciones.

Deberá tener en cuenta que el lograr apoyo para llevar las acciones bélicas a territorio de otros países requiere un consenso internacional especial; actualmente lo tiene, respaldado por la



magnitud de lo ocurrido el 11 de septiembre y por la resolución de la ONU, pero deberá lograr que este consenso dure el tiempo necesario y que le permita actuar en lugares distintos al terreno de los ataques de hoy.

Los Estados Unidos tienen que lograr estos tres efectos: lograr apoyo y consenso para el libre uso de sus fuerzas, reducir la alianza enemiga en lo que podríamos denominar la parte militar del conflicto, y finalmente alcanzar la solución al problema de Medio Oriente. Debe hacerlo revirtiendo una característica de su actual política exterior, la de actuar por sí solo en defensa de sus propios intereses sin tener miramientos por los intereses del resto del mundo. El rechazo de Kyoto es una actitud que no debería repetirse si el gobierno norteamericano ha de lograr apoyo y consenso en la comunidad internacional. Los pasos dados han sido alentadores.

VII- La acción en Afganistán

La lucha en Afganistán es una etapa en el desmantelamiento de la red terrorista, red que había encontrado un oportuno aliado en el gobierno talibán, quien cedió su territorio como base de operaciones. Hasta el 11 de septiembre lo hizo en una situación que podríamos llamar de "paz pública", pues si bien los terroristas estaban preparándose y buscando la oportunidad adecuada para asestar el golpe que cambiaría la esencia de la acción, el mundo vivía inerte

ignorando la magnitud del cambio que se avecinaba, a la vez que hubiera cuestionado cualquier acción militar en países sospechados de apoyar a los terroristas.

En Afganistán, el líder guerrillero encontró el ambiente ideal para actuar: un pueblo con afinidades islámicas, atrasado y de difícil penetración para los trabajos de inteligencia. Luego que los ataques norteamericanos y el avance de la Alianza del Norte privaron a Bin Laden del territorio que usaba libremente como base, su problema inmediato será buscar un lugar de reemplazo para él o para quien tome la conducción de la organización terrorista. La importancia de esta mudanza es inversamente proporcional al desarrollo previo de la red.

Vale decir que, si la organización estaba perfectamente estructurada con células operativas dormidas con su correspondiente apoyo financiero, la reubicación tendrá menos importancia. Pero si la organización existente antes del ataque del 11 de septiembre no estaba desarrollada nada más que para ese ataque, la búsqueda de una nueva ubicación será de vital importancia y puede ser el eslabón débil de la cadena guerrillera.

Si se efectúa un trabajo de inteligencia eficazmente coordinado internacionalmente, con el adecuado y sincero apoyo por parte de todos los países, la dirección unificada del terrorismo con vistas a obtener un resultado político importante se tornará

de muy difícil realización.

VIII- Las acciones futuras

Mao decía que la guerrilla era una guerra sin tiempo. El presidente Bush ha dicho que será una guerra larga, esa es sin duda la realidad a enfrentar.

La victoria terrestre en Afganistán es solamente un paso necesario, pero no asegura el éxito final. Hasta lograrlo, los Estados Unidos deberán, a mi juicio, encarar las siguientes acciones:

- Adecuar sus fuerzas militares a la nueva situación, centrándose en la inteligencia y en la capacidad de las fuerzas especiales.

- Desarrollar una activa política internacional para: a) evitar que el conflicto se convierta en una "guerra santa" del islam contra Occidente, b) obtener el apoyo del mundo en las acciones antiterroristas, en especial en el campo de la inteligencia, c) lograr consenso para operar militarmente en otros países, y d) lograr la paz en Medio Oriente y evitar que su acción sea asimilada directamente a la del estado de Israel.

- Llevar a cabo una política interior que instale eficazmente los conceptos que requiera la seguridad, aún, en cierto grado, en detrimento de las libertades individuales.

* Ex Jefe del Estado Mayor de la Armada.

Estados Unidos y la militarización de la lucha contra las drogas en América Latina. Una estrategia selectiva.

*Licenciado Germán Montenegro**

Durante el transcurso del año 2000 y después de casi un año de debate legislativo, el gobierno de los Estados Unidos obtuvo la aprobación legislativa para un paquete de asistencia de contenido predominantemente militar, de alrededor de 1.300 millones de dólares, dirigido a apoyar el desarrollo del denominado Plan Colombia.

La ejecución de esta iniciativa contribuyó a alimentar, una vez más, el debate en torno a la participación de las

fuerzas armadas latinoamericanas en la lucha contra el narcotráfico -la tan mentada militarización-, a la luz de las demandas estadounidenses. Por cierto, un asunto que ha cobrado notoriedad, en un contexto regional que en términos generales está signado por la atenuación de las tradicionales hipótesis de conflicto sobre las cuales se organizaron, equiparon y alistaron históricamente las fuerzas armadas latinoamericanas; así como por el posicionamiento de la cuestión de las drogas como un tema de seguridad de importancia

creciente -y central en algunos casos-, tanto para el gobierno de los Estados Unidos como para varios estados de la región.

La estrategia internacional de control de drogas que el gobierno de los Estados Unidos ha venido ejecutando durante el transcurso de los últimos años, tiene por lo menos tres rasgos básicos(1):

- está orientada principalmente hacia América Latina, en donde se localizan las principales áreas de producción y tráfico



de narcóticos ubicadas en el exterior, que abastecen la demanda estadounidense,

- tiene un sentido esencialmente represivo, apuntando a reducir el abastecimiento de narcóticos desde el exterior, predominantemente erradicando cultivos, destruyendo laboratorios, obstaculizando el tráfico, y desarticulando organizaciones criminales y grupos armados vinculados a las distintas actividades del negocio de la producción y tráfico de drogas y finalmente,

- bajo determinadas condiciones percibe a las instituciones castrenses latinoamericanas, como actores claves para facilitar el desenvolvimiento del esfuerzo de control de drogas.

Con relación a este último punto, se debe dar cuenta que desde mediados de la década de los '80, el gobierno estadounidense ha procurado sistemáticamente alentar la participación de las fuerzas armadas de algunos países de la región en la lucha contra el narcotráfico.

Este esfuerzo, que se ha concretado a través de programas de asistencia dirigidos a proveer armamento y adiestramiento para emprender actividades de esta naturaleza; se concentró durante el transcurso de los años '80 en los países del Área Andina, en especial Bolivia, Perú y Colombia, y a lo largo de la década de los '90, se incorporó con particular énfasis a México, así como a algunos países de la Cuenca del Caribe.

Hasta el momento, el objetivo central de estos programas es el de generar capacidades, de forma tal que las fuerzas militares objeto de la asistencia puedan desarrollar exclusivamente actividades de *apoyo y protección armada* a los organismos policiales y de seguridad que están primariamente involucrados en la lucha contra el narcotráfico. Este tipo de iniciativa está controlada a través de cláusulas de empleo específico y de mecanismos de monitoreo del empleo de personal y material, y no ha podido ser aprovechada por los establecimientos castrenses de la región como vía de acceso a armamento convencional de forma masiva e indiscriminada.

En esta línea, se debe señalar que hasta ahora no se ha producido un reemplazo de las fuerzas policiales y de seguridad encargadas de enfrentar estos fenómenos. De hecho, la asistencia militar

estadounidense ha reforzado el rol del instrumento militar como soporte de este esfuerzo y no ha determinado una modificación significativa de la misión primaria de las instituciones castrenses latinoamericanas, que predominantemente sigue girando en torno a la integridad territorial y defensa militar de los países respectivos.

Un alto funcionario del Departamento de Defensa de los EE.UU., delineaba el enfoque que se había consolidado para mediados de los '90 en la administración estadounidense, con respecto a la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en la lucha contra el narcotráfico, afirmando que el rol era variable, según las circunstancias que se registraban en los diferentes países, de acuerdo a la escala del compromiso y a los distintos tipos de actividades ligadas al narcotráfico que se desarrollaran en cada país y a las características de sus fuerzas policiales y de seguridad (2).

Señalada tanto la existencia, así como algunos rasgos de este fenómeno -la militarización procurada por el gobierno de los Estados Unidos-, la experiencia demuestra que se pueden precisar por lo menos tres condiciones, que deben darse de manera articulada para que el gobierno de los Estados Unidos se comprometa y esté dispuesto a sostener un proceso de militarización en un país determinado.

- Que se desarrollen actividades "territoriales" significativas -cultivo, producción y tráfico- dirigidas a abastecer la demanda estadounidense.

- Que los predios y la infraestructura necesaria, se localicen predominantemente en zonas aisladas, escabrosas, de difícil acceso y/o que éstas se hayan convertido en ambientes altamente inseguros para el desarrollo de actividades de control y represión; tanto en razón de la presencia de movimientos armados con vinculaciones funcionales con narcotraficantes, como de la oposición activa de sectores sociales organizados.

- La ausencia de fuerzas policiales y organismos de seguridad no militares con capacidad logística y operativa para ejecutar actividades en las áreas mencionadas en el punto precedente, así como la vigencia complementaria de un ordenamiento constitucional y legal no restrictivo, en cuanto a la participación de las instituciones castrenses en misiones referidas al mantenimiento del orden y la

seguridad pública.

La impronta que sobresale de manera obvia es la selectividad, y no la generalización que tiene el compromiso estadounidense con relación a la militarización de la lucha contra el narcotráfico en América Latina. La misma no tiene, claramente, un alcance regional homogéneo, y está concentrada, como se ha mencionado más arriba en el área andina, México y en la Cuenca del Caribe, países en donde sí se registra la existencia de las condiciones señaladas.

Aquellos países en donde se desarrollan narco-actividades que ocupan un lugar relativamente marginal en el proceso de abastecimiento al mercado norteamericano; en donde las manifestaciones más relevantes de este fenómeno están dadas por actividades no "territoriales" -por ejemplo lavado de dinero- y en donde se registra la existencia de fuerzas de seguridad de gran magnitud, profesionales, eficaces, con capacidad para operar en áreas apartadas y preparadas para enfrentar este tipo de fenómeno, así como un marco legal claramente restrictivo, como es el caso de la República Argentina, parece cuando menos, lejana la posibilidad de que Estados Unidos implemente algún tipo de exigencia, a los efectos de que se produzca una injerencia militar concreta y de gran envergadura para conjurar este tipo de problemática.

* Miembro del Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad, Universidad Nacional de Quilmes.

NOTAS:

(1) Falco, Mathea, *Rethinking International Drug Control. New Directions for U.S. Policy*, Report of an Independent Task Force sponsored by the Council on Foreign Relations, USA, 1997. El Reporte de la Estrategia Nacional de Control de Drogas de los EE.UU. está disponible en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>

(2) Véase la entrevista a Walter Slocombe, Subsecretario de Política, Departamento de Defensa de los EE.UU., en Clarín, 31 de marzo de 1996.



Pensar lo impensable: Rusia en la OTAN

*Rafael Mariano Grossi**

Los cambios ocurridos en el escenario estratégico mundial a partir de 1989 pueden legítimamente calificarse como estructurales. Un cierto modelo, un ordenamiento de las fuerzas profundas que regían la vida internacional simplemente dejó de existir. Comenzó entonces un proceso sobre el cual mucho se ha dicho y escrito. Una de sus manifestaciones más concretas y palpables fue la expansión hacia los países del Centro y del Este de Europa de la democracia, el estado de derecho y la economía de mercado.

El lógico correlato de esta transformación profunda en el plano de la seguridad estuvo dada por el proceso de expansión de la Alianza Atlántica y el establecimiento de unos vínculos más o menos institucionalizados entre ella y casi cincuenta países que, desde el centro de Europa hasta Asia Central, abrieron panoramas geoestratégicos inesperados.

El Programa de Asociación para la Paz (Partnership for Peace - PFP-), anunciado por el entonces Presidente Bill Clinton en Bruselas en enero de 1994, tendió una malla de vínculos, contactos, intercambios y reuniones entre los países del espacio euroatlántico, que diez años después de su establecimiento figuran ya como un elemento consolidado del paisaje internacional.

Pero la PFP no fue todo. La OTAN se adentró raudamente en el territorio del antiguo Pacto de Varsovia para acoger, en abril de 1999, a Polonia, la República Checa y Hungría como tres nuevos aliados. El proceso de expansión de la Alianza y las expectativas que reveló comenzaron a mostrar también un costado inesperado como garante y punto de anclaje de los procesos de reforma político-institucional de los países del Este europeo y Asia Central. Estos percibieron correctamente que la OTAN se había convertido en el último instrumento de planificación estratégica multinacional realmente efectivo, como lo probaron los casos de Bosnia y Kosovo.

Hoy, este proceso se encuentra en una apasionante encrucijada; la expansión ha de continuar porque así lo han resuelto los Aliados, y al mismo tiempo se discute ahora sin tapujos la posibilidad que Rusia, nada menos, sea también un día, miembro de la Alianza.

I. Apaciguando a Moscú

El vínculo inextricable entre la expansión de las estructuras de seguridad occidental hacia el Este y la cuestión rusa apareció por primera vez en la post-Guerra Fría en 1989 cuando, durante la Cumbre celebrada en Malta, el Presidente Bush (padre) obtuvo la aquiescencia de Mikhail Gorbachov para que la Alemania unificada permaneciera dentro de la OTAN, aventando así el riesgo de la neutralización del nuevo gigante europeo.

Consolidado este primer y fundamental zócalo estratégico, los pasos ulteriores, v.g. la Asociación para la Paz y la inclusión de Rusia en el mismo, pudieron darse casi sin sobresaltos. Sin embargo, llegó el momento en que una agenda más ambiciosa fue puesta sobre la mesa de negociaciones bajo la forma de la incorporación a la OTAN de ex miembros del Pacto de Varsovia. Pero esta osada empresa requería del establecimiento de un mecanismo de vinculación con Rusia que evitara la aparición de un rebrote aislacionista-nacionalista en la ex URSS. Los Aliados comprendieron esto y, tras la reelección de Boris Yeltsin a la presidencia de la Federación de Rusia, el entonces Secretario General de la OTAN Javier Solana se abocó y logró acordar las bases de un acuerdo específico OTAN-Rusia que enmarcaría y facilitaría el proceso.

El 21 de marzo de 1997 los Presidentes Clinton y Yeltsin se reunieron en Helsinki y allí convinieron negociar un documento bilateral sobre las relaciones entre la OTAN y Rusia cuyos alcances abarcarían los aspectos centrales del nuevo sistema de seguridad europeo. El Canciller Primakov y Javier Solana trabajosamente elaboraron el "Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad entre la OTAN y la Federación de Rusia". El documento fijó criterios de cooperación y consulta entre ambos signatarios, estableciendo a esos fines un Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia que operaría como institución de naturaleza consultiva con un ámbito de competencia amplia aunque limitado por la regla del consenso. Se definieron temáticas para su agenda, entre ellas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la proliferación de armas de destrucción masiva y se incluyeron aspectos vinculados a las armas convencionales y efectivos militares. El

Acta fue firmada en París el 27 de mayo de 1997 en un marco general de entusiasmo que el Presidente francés Jacques Chirac definió como "una vuelta de hoja tras medio siglo de incompreensión, de confrontación y de divisiones".

Como sucede con los buenos acuerdos, las partes dejaron la mesa de negociaciones habiendo cedido mucho pero también con una cosecha importante entre sus manos. Los Aliados de la OTAN se llevaron la aquiescencia de Moscú para expandirse a Europa del Este, preservando además la capacidad de emplazar armas nucleares y fuerzas convencionales en los territorios de los nuevos miembros, de estimarse ello necesario. Rusia, por su parte, se vio confirmada en su papel de actor indispensable en cualquier escenario de seguridad paneuropeo.

II. Madrid, expansión y después...

El punto VI de la Declaración de la Cumbre de Madrid sobre la seguridad y la cooperación euroatlánticas solemnemente invitó a Hungría, Polonia y la República Checa a comenzar negociaciones de adhesión con la OTAN y al mismo tiempo se confirmó que ningún país europeo democrático y cuya admisión a la OTAN respondiera a los objetivos del Tratado sería excluido del proceso de examen. Esta dinámica abierta fue confirmada en la Cumbre de Washington de abril de 1999 en la que, coincidentemente con el cincuentenario de la firma del Tratado de Washington, se admitió formalmente a los tres nuevos miembros. Pero en aquella ocasión sólo el hambre de tres resultó satisfecho. Otros países de Europa del Este quedaron a la espera de una nueva ronda de la fortuna en la cual, con un poco de suerte y algún patrocinador fuerte dentro del Consejo Noratlántico, podrían arrebatar la sortija de una invitación a unirse al Club.

Una certeza sin embargo aparecía nítida: Rusia no estaría incluida en el proceso manteniendo su carácter de contrapeso estratégico de Occidente. La histórica desconfianza con relación a la OTAN se avivó en el verano de 1999 con el conflicto en Kosovo que reafirmó en Rusia la impresión que las acciones aliadas en Yugoslavia eran un crimen contra la Humanidad(1).

Las heridas que dejó ese conflicto en la



relación entre Rusia y la OTAN tardarían en cicatrizar. Moscú decidió dejar de asistir a las reuniones del Consejo de Cooperación, se suspendieron las gestiones tendientes a establecer una oficina de información de la OTAN en Moscú y la representación rusa en el Comando Aliado fue ejercida por oficiales pertenecientes a la corriente más dura con relación a la OTAN(2). El edificio de cooperación pacientemente construido entre 1991 y 1997 parecía derrumbarse para siempre.

Debe señalarse que la multiplicación de gestos hostiles hacia la OTAN no impidió que la cooperación en el terreno militar en Bosnia, y aún en la propia Kosovo, se desarrollara sin sobresaltos. Miles de soldados rusos operaban normalmente con sus colegas de Estados Unidos, Alemania o Bélgica en los teatros balcánicos.

III. El efecto 11 de septiembre

Los contactos entre la Alianza y Moscú se mantuvieron en un nivel que puede calificarse de correcto durante el año 2000. La elección del Presidente Putin y de George W. Bush en Washington abrió un nuevo e inesperado capítulo en este relacionamiento cuya primera manifestación tuvo lugar en junio de 2001.

En lo que constituyó uno de sus discursos más relevantes en materia de política exterior, el 15 de junio George W. Bush afirmó en Varsovia que todas las nuevas democracias de Europa, desde el Báltico hasta el Mar Negro, debían gozar de la posibilidad de adherir a las instituciones occidentales, incluida naturalmente la OTAN. Quedó claro que para Washington el proceso de expansión de la Alianza Atlántica habría de continuar y que los Aliados no aceptarían condicionamientos ni vetos, aún implícitos, por parte de Moscú. Tenían en mente a los países bálticos, los que en más de una ocasión fueran definidos por las autoridades rusas como la línea roja que de ningún modo podría transgredirse si la OTAN deseaba continuar en una vía de cooperación y diálogo con Moscú.

Apenas 24 horas después del discurso de Bush, el Presidente Putin abrazó cálidamente a su colega americano en Bled, Eslovenia. Pocas semanas después, Putin volvió sobre el tema sugiriendo que si bien la mejor alternativa para él hubiese sido que la OTAN desapareciera, una alternativa a considerar podría ser la adhesión de la Federación de Rusia a la Alianza Atlántica(3).

En este contexto, los atentados del 11 de septiembre obraron como un poderoso catalizador del acercamiento ruso-otomano. Apenas horas después de los ataques, pisándole los talones a la posible condena del Consejo del Atlántico Norte, los delegados rusos al Consejo de Cooperación suscribieron en Bruselas una fogosa declaración en la que denunciaron los ataques y manifestaron su disposición a actuar conjuntamente con Estados Unidos y el resto de los Aliados para la preservación y la erradicación de este tipo de sucesos en el futuro.

Estas señales fueron preparando el camino para la reunión que Putin mantuvo con el Secretario General George Robertson a principios de octubre. En esa oportunidad, Robertson y Putin manifestaron su deseo de acelerar el paso de la relación, trabajar de modo conjunto y profundizar la cooperación en aquellas áreas en que fuera posible. A esos efectos resolvieron conformar un grupo de sabios cuya misión sería precisamente la de imaginar y proponer mecanismos concretos e iniciativas capaces de potenciar la relación bilateral de manera decisiva.

Se hizo clara la intención de ambas partes de orientar los esfuerzos hacia aquellas áreas en donde las convergencias fuesen evidentes, haciendo a un costado las cuestiones más controvertidas de la agenda político-militar entre Rusia y Occidente. En otros términos, las invectivas cruzadas acerca de la vigencia del Tratado ABM (4) desaparecieron casi por completo para ser reemplazadas por amables referencias a la convergencia de puntos de vista y al nuevo enemigo común: el terrorismo internacional.

En un revelador discurso en la Universidad Tecnológica de Volgograd, Lord Robertson recurrió a la memoria histórica de los rusos al referirse a la "Gran Guerra Patriótica" e identificando al terrorismo internacional con la lucha contra el fascismo, la que sólo podría ser vencida por una coalición de países unidos en común. Por si quedaban dudas del espíritu de la referencia, citó a la poeta Anna Akhmatova para asegurar a su auditorio que la OTAN y Rusia "marchan juntas en formación"(5).

IV. La propuesta Blair

El Primer Ministro británico Tony Blair remitió, a fines de noviembre de 2001, una carta al Presidente Putin y a los restantes 18 países aliados en la que expuso su particular visión de un nuevo relacionamiento entre la OTAN y Rusia cualitativamente superior al actual. Blair planteó la transformación del actual

Consejo Permanente de Cooperación, órgano deliberativo y en el que la interacción se efectúa a través de una troika compuesta por el Secretario General, el Representante de Rusia y un Embajador de la OTAN, por un nuevo Consejo OTAN-Rusia en el que sus 20 miembros actuarían en un pie de igualdad aunque dentro del marco de una agenda preestablecida. La misma abarcaría temas tales como la no-proliferación, el contraterrorismo, y las operaciones en Balcanes, entre otros.

La propuesta Blair fue discutida por el Secretario General Robertson en una visita a Moscú y dio origen a un animado debate al interior de la OTAN en el que otras propuestas, notablemente de Alemania e Italia, han sido agregadas a la mesa de negociación.

Independientemente de cuanto permanezca en su forma final de la propuesta original de Blair, es indudable que ha quedado planteada con nitidez la cuestión de una integración más profunda y significativa entre Rusia y la OTAN.

La misma podría asumir distintas modulaciones. Los más ambiciosos ven en la adhesión pura y simple de Rusia a la OTAN una idea cuyo tiempo ha llegado(6). Para otros, Occidente debiera mantener la guardia alta con relación a Moscú y no olvidar que incluirla en la OTAN terminaría diluyendo la cohesión política de la Alianza Atlántica(7).

La realidad parece apuntar hacia el establecimiento de lazos cada vez más estrechos entre la OTAN y Rusia, aunque sin atravesar el atrevido umbral de la incorporación completa de Moscú a la Alianza. El debate está abierto y acaso está llegando el momento de analizarlo en su vinculación con la aparición de un sistema de seguridad pan-euro-asiático en el que la nueva OTAN y la vieja Rusia han de asumir los papeles protagónicos.

* Licenciado en Ciencias Políticas, Doctor en Historia y Política Internacional. Miembro del Servicio Exterior de la Nación

NOTAS:

(1) *What do Russian Voters Think?*, Russian Election Watch n° 4, Noviembre 4-1999, pag.3

(2) *Putin Serious About NATO*, Moscow Times, November 29, 2001

(3) Philip Gordon y James Steinberg, *Expanding the Alliance and Completing Europe's Integration*, Brookings Policy Brief, December 2001, n° 90, pag. 2

(4) Tratado sobre Prohibición de Misiles Antibalísticos, actualmente en vigor y que EE.UU. busca revisar o abrogar a fin de avanzar con su proyecto de defensa antimisilística.

(5) Discurso del Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, Universidad Tecnológica de Volgograd, 22 de noviembre de 2001 <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011121a.htm>

(6) James A. Baker III, *Russia in NATO?*, The Washington Quarterly, Winter 2002, pag.95-103

(7) Sbniew Brzezinski, *NATO should remain wary of Russia*, Wall Street Journal, November 28, 2001.