



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 116 JULIO - DICIEMBRE 2010

ARTÍCULOS

- LA CENTRALIDAD DE LOS PROCESOS DE ASIA CENTRAL Y DEL SUR PARA LA SEGURIDAD GLOBAL DESDE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE
OLGA LEPIJINA
- EL FRACASO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿FALLAS HUMANAS O SISTÉMICAS?
FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ
- EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE
- DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL ROL DE LAS EMPRESAS EN ZONAS INESTABLES
DANIEL SOTO MUÑOZ

TEMAS DE ACTUALIDAD

- LA REEMERGENCIA DE RUSIA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA
CRISTIAN GARAY VERA
- LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RUANDA
SILVIA ALEJANDRA PERAZZO
- LOS LÍMITES DEL PODER MILITAR ESTADOUNIDENSE
GUILLEM COLOM PIELLA
- LA SEGURIDAD REGIONAL: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN REFORZADA?
MLADEN YOPO HERRERA



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

✧ **ARTÍCULOS** ✧

✧ **TEMAS DE ACTUALIDAD** ✧

Nº 116

JULIO-DICIEMBRE

2010

La revista "Política y Estrategia", es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el sistema de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), así como en el sistema de información electrónica "CLASE" (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://www.clase.unam.mx>

La revista Política y Estrategia, se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile.
www.anepe.cl, teléfonos (562) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl.

Suscripciones: publicac@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la revista.

IMPRESIÓN: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



DIRECCIÓN DE LA REVISTA

Director

Julio E. Soto Silva

Coronel de Ejército en retiro, Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Especialista en Guerra Conjunta Superior, FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington DC.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

General de Brigada Werther Araya Menghini
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales

Roberto Arancibia Clavel

Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. General de División en retiro. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile.

Gustavo Basso Cancino

Brigadier de Ejército en retiro. Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Política Estratégica en la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile.
Universidad del Desarrollo. Chile.

Ángel Flisfisch Fernández

Abogado. Posgrado en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Maestría en Ciencia Política. University of Michigan (USA). Ex Subsecretario de Aviación, Marina y de Relaciones Exteriores. Chile.

Carlos Molina Johnson

General de División en retiro. Magíster Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (C) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile.

Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas - Università degli Studi di Milano - Italia.
Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

Guillermo Bravo Acevedo

Profesor de Historia y Geografía Económicas, Universidad Técnica del Estado. Chile. Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Titular, UMCE. Chile. Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Drs.ès Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile.

Miguel Lecarón Sánchez

Doctor en Historia - Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel AVALOS Prado". Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU.
Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Mladen Yopo Herrera

Periodista, Universidad Católica de Chile. Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctor (C) en Ciencia Política, Universidad de Bradford. Chile.

Consejeros 2009/2010

Nacionales

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE, Chile.
Evguenia Fediakova	Doctora en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile.	Ex Embajador. Chile.
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE, Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile.
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile.	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile.
Omar Gutiérrez Valdebenito	Magíster en Ciencia Política Aplicada - Universidad Marítima de Chile.	Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Chile.
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctora (C) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid.	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército.	General de Ejército - Jefe del Estado Mayor Conjunto. Chile.
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados - Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristián Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (C) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver. EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.

José Piuzzi Cabrera	Doctor en Sociología, de la Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachussets Institute of Technology (MIT). USA.	ANEPE, Pontificia Universidad Católica, Universidad de Los Andes, Academia Politécnica Aeronáutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE, Chile.
Iván Witker Barra	Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga. República Checa	ANEPE, Chile

Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad Del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentino. Argentina.
Mariano C. Bartolomé	Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador - Argentina.	Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.

David Mora Cortés	Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal. Colegio de Jalisco. México.	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) - Universidad de Palermo. Argentina.
Luis V. Pérez Gil	Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España.	Universidad de La Laguna. España.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.
Carolina Sampó	Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires. Argentina. Master en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Gema Sánchez Medero	Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España.	Universidad Complutense de Madrid. España.
José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.

SUMARIO

	Página
★ Editorial _____	9
★ Artículos _____	13
★ La centralidad de los procesos de Asia Central y del Sur para la seguridad global desde la visión de la política exterior estadounidense _____ Doctora Olga Lepijina	15
★ El fracaso de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001: ¿Fallas humanas o sistémicas? _____ Doctor Franklin Barrientos Ramírez	43
★ El derecho internacional contemporáneo: relación entre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario _____ Profesora Jeannette Irigoien Barrenne	86
★ Derechos humanos y seguridad internacional: el rol de las empresas en zonas inestables _____ Mayor de Carabineros (J) Daniel Soto Muñoz	109
★ Temas de Actualidad _____	141
★ La reemergencia de Rusia en el mundo y América Latina _____ Doctor Cristian Garay Vera	143
★ La neutralidad en las misiones de paz de Naciones Unidas: un análisis a partir de los casos de Somalia y Ruanda _____ Profesora Silvia Alejandra Perazzo	169
★ Los límites del poder militar estadounidense _____ Doctor Guillem Colom Piella	190
★ La seguridad regional: ¿Hacia una cooperación reforzada? _____ Señor Mladen Yopo Herrera	209
★ Libros “Colección de Investigaciones ANEPE” _____	245
★ A nuestros lectores y colaboradores _____	253
★ Normas para la presentación de escritos _____	255

EDITORIAL

La situación internacional nos entrega en cada una de las diferentes áreas y escenarios en que se desenvuelven los actores del sistema internacional, innumerables oportunidades de poder estudiar y revisar diferentes realidades que nos permiten aclarar las tendencias y razones que mueven a los Estados y otros actores en este dinámico mundo.

Es por ello que el estudio de los diversos fenómenos que afectan las situaciones internas como externas de los actores de este gran concierto internacional es importante para todo aquel que se interese en los temas de la Seguridad y Defensa, que sin lugar a dudas están dentro del campo de las relaciones internacionales y que se ven influenciadas por los efectos de hechos que a veces ocurren muy lejos, pero que tienen insospechadas repercusiones en otras regiones del mundo.

Habiendo pasado ya bastantes años desde el trágico ataque a las Torres Gemelas, este hecho sigue siendo motivo de exhaustivos estudios desde diferentes puntos de vista que atraviesan todo el espectro de las ciencias sociales. Hoy presentamos un análisis sobre la actuación de la comunidad de inteligencia norteamericana y si ella tuvo o no un fracaso al no detectar oportunamente el ataque a Estados Unidos, lo que originó un giro sin precedentes en la política exterior norteamericana, afectando de paso a otros importantes actores del sistema y poniendo a la efectividad de los servicios de seguridad de la primera potencia bajo el manto de la duda.

Por otra parte, los sucesos en el Asia Central han llevado a los estadounidenses a girar su foco de atención principal desde Irak a Afganistán, cambiando la orientación de la política exterior norteamericana basada en el reconocimiento del postulado, según el cual, ni Irak ni Medio Oriente, sino Afganistán y Pakistán, junto con los nuevos países independientes de Asia Central pos soviética, constituyen el sector clave para la seguridad de EE.UU. y todo el Occidente, ya que en esa región está concentrada la amenaza islámica personificada en organizaciones como el talibán y Al Qaeda.

En ese mismo ámbito, aparece muy sugerente que tras un relativo alejamiento de América Latina la Federación de Rusia nuevamente empieza a visualizarse como un actor global en esta región del mundo, no solo por su interés en el campo energético o en la venta de armas, sino por la búsqueda de aliados como apoyo en los diferentes problemas que tiene en el espacio cercano a sus fronteras y que la han enfrentado numerosas veces a Estados Unidos y Europa. Ello quizás

lleva a explicar porqué ellos están desarrollando un amplio campo de iniciativas que tiene como ejes principales a Venezuela y Brasil, respectivamente, en vistas de acercar la región a sus intereses nacionales, que es el prisma que aplica Moscú en sus relaciones exteriores.

Observando este panorama mundial hemos podido apreciar que, para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales, Naciones Unidas cuenta con una herramienta de amplio uso como son las misiones de paz. Estas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor, no entrar en combate salvo legítima defensa y mantener una estricta neutralidad, respecto a las partes en conflicto, con el fin de que la ONU no se transforme en un actor más de la crisis, preservar la soberanía del Estado y eludir una eventual acusación de implementar un “colonialismo multilateral”. A partir de los sucesos en Ruanda y Somalia, se presenta el caso de cómo la neutralidad en las misiones de paz puede atentar contra el éxito de la misión, provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.

El derecho internacional humanitario (DIH), ha surgido como una tremenda herramienta reguladora del cambiante ambiente internacional, especialmente a partir de la naturaleza de los conflictos de los que hemos sido testigos. De esta manera, dentro de este ambiente internacional y observando la forma en que se han estado desarrollando los conflictos internacionales, especialmente en el Asia Central, se ha planteado el problema de las empresas privadas de seguridad y su empleo en las zonas de enfrentamiento armado lo que ha llevado a la discusión sobre la relevancia de una regulación internacional para la certificación de determinados procesos empresariales y de cómo estos podrían favorecer la estabilidad y seguridad internacional. En ese orden, se destaca que muchas empresas efectúan inversiones relevantes en zonas de gobernabilidad frágil o de conflicto armado y que su intervención puede alentar o mitigar los antagonismos. Los escenarios de guerra son los que plantean problemas más difíciles tanto por la complejidad general que presenta el respeto del derecho internacional humanitario (DIH), como por la dificultad de reparación de daños ocasionados por las corporaciones, por ello dentro del estudio que le hemos asignado a este tema se resume la discusión jurídica en torno al “mercenarismo” y el dilema que plantea la reglamentación o prohibición de las empresas militares y de seguridad privada.

Por otra parte, en la praxis del derecho internacional contemporáneo es posible observar un cambio en la aplicación de las normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en casos de conflicto armado, donde es posi-

ble apreciar una interesante tendencia en el sentido de considerar la aplicación de ambos sistemas, en forma simultánea, en casos de crisis internacionales y también en conflictos internos tanto por parte de Naciones Unidas como por los tribunales internacionales; lo más importante que se rescata en esta revista es constatar que la convergencia de ambas ramas del derecho y su aplicación permiten lograr una mejor defensa y efectividad de los derechos fundamentales de la persona humana.

No podríamos finalizar este análisis sin darnos un momento para examinar la intervención militar estadounidense en Afganistán e Iraq. A través de estas campañas se ha puesto a prueba la imponente maquinaria bélica americana, revelando tanto el cambiante rostro de la guerra como los límites del nuevo estilo militar surgido de la Revolución en los Asuntos Militares (RMA). Ello está obligando a Washington a revisar la estructura de fuerzas y mandos, su disponibilidad y desarrollo de capacidades, su esquema de despliegue global y a redefinir el proceso de transformación militar del país para enfrentar con éxito los requerimientos presentes y futuros.

Ya en nuestra región, y en la búsqueda de modernizar nuestros sistemas regionales de seguridad internacional, surge la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), en mayo y diciembre de 2008, respectivamente, revelando una transición entre sistemas en el escenario de la defensa y la seguridad regional que se encuentra transitando hacia un tipo de organización flexible que combina algunos componentes de seguridad colectiva (tipo TIAR) con otros elementos y mecanismos de carácter más cooperativo (incluyendo el sentido de cooperación reforzada). Sin embargo, a pesar de lo prometedor que ha significado esta tendencia de buscar fórmulas cooperativas y flexibles para enfrentar las amenazas y desafíos en la perspectiva de consolidar una arquitectura de paz y seguridad regional, los resultados finales no siempre han sido los esperados.

Cerrando las actividades del Bicentenario, la revista ha considerado anexar junto a la presente edición los contenidos del Seminario Bicentenario “Chile desde la perspectiva de la Seguridad y Defensa”, con el importante aporte que hicieron los expositores y comentaristas que contribuyeron al éxito particular que tuvo este evento, debido fundamentalmente a la conjunción de destacadas personalidades del mundo académico y de la comunidad de defensa junto con el profundo contenido de cada una de las intervenciones y comentarios realizados por los participantes.



ARTÍCULOS

LA CENTRALIDAD DE LOS PROCESOS DE ASIA CENTRAL Y DEL SUR PARA LA SEGURIDAD GLOBAL DESDE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE[∞]

OLGA LEPIJINA*

RESUMEN

Durante su campaña presidencial, Barack Obama anunció el retiro de las tropas norteamericanas de Irak. Tal afirmación pudo interpretarse como una contraposición a la política exterior extremadamente impopular del Presidente Bush, así como una respuesta al sentir mayoritario de los norteamericanos anhelando que su gente dejara de morir en el extranjero. Sin embargo, aquello significaba nada menos que la concentración del esfuerzo norteamericano que se desperdiciaba en Irak, para utilizarlo en un frente de mucha mayor importancia. Esto es en Afganistán.

Los orígenes de este cambio en la orientación de la política exterior norteamericana residen en el reconocimiento del postulado, según el cual, ni Irak, ni Medio Oriente, sino Afganistán y Pakistán, junto con los nuevos países independientes de Asia Central pos soviética, son el sector clave para la seguridad de EE.UU. y todo el Occidente, ya que justamente en esta región está concentrada la amenaza islámica personificada en organizaciones como el talibán y Al Qaeda; las que no actúan por sí solas, sino apoyadas por los servicios de seguridad y las tropas paquistaníes que los utilizan para sus propios fines geopolíticos en su rivalidad con la India.

Palabras clave: *esfuerzo desperdiciado en Irak, Afganistán y Pakistán, sectores claves para la seguridad, talibán y Al Qaeda, servicios de seguridad y las tropas paquistaníes.*

* Doctora en Estudios Americanos por la USACH, Licenciada en Historia, mención Historial Universal, Universidad Estatal Lomonosov de Moscú. Actualmente se desempeña en el Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago de Chile. Chile. olepijina@yahoo.es

[∞] Fecha de recepción: 021209
Fecha de aceptación: 241110

ABSTRACT

THE CENTRALITY OF THE PROCESSES OF CENTRAL AND SOUTHERN ASIA FOR THE GLOBAL SECURITY; AS VIEWED BY THE AMERICAN FOREIGN POLICY

During his presidential campaign, Barack Obama announced the withdrawal of U.S. troops from Iraq. Such a statement could be interpreted as a contrast to the extremely unpopular foreign policy of President Bush, as well as a response to the feeling of the majority of Americans wishing their people not to be killed abroad. However, this meant nothing less than the concentration of the U.S. effort wasted in Iraq, for use it in a front of much greater importance such as Afghanistan.

The origins of this change in the orientation of American foreign policy lies in the recognition of the assumption, according to which neither Iraq nor the Middle East, but Afghanistan and Pakistan, along with the newly independent states of post-Soviet Central Asia are the key area for U.S. and the entire West security. Precisely in this region the Islamic threat, embodied in organizations like the Taliban and Al Qaeda, is concentrated. These organizations do not act for themselves but supported by the security services and Pakistani troops who use them for its own geopolitical aims in its rivalry with India.

Key words: *Iraq, Afghanistan and Pakistan, the Taliban and Al Qaeda, security services, Pakistani troops.*

LA CAÍDA DE BIPOLARIDAD Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU.

A fines de los 90 se produjo un debate sobre la polaridad en el sistema mundial pos Guerra Fría donde la pregunta central fue si el regreso a la multipolaridad causaría el fin de la estabilidad mundial. Según los realistas, la bipolaridad presenta más estabilidad y menos probabilidades de grandes guerras por la existencia de solo dos grandes potencias, lo que facilita el balance de poder y disminuye la posibilidad de errores de cálculo (Waltz, Kenneth, 1997, Mearsheimer John, 2006). Sin embargo, otros consideran que la conservación de la paz es más fácil en multipolaridad, ya que da la posibilidad de formar coaliciones para derrotar al Estado agresor. Además, en las condiciones de multipolaridad no existe la enemistad tan acentuada entre las potencias, como lo fue en bipolaridad (Mearsheimer, 2006). Incluso Henry Kissinger en el último capítulo de su libro *La Diplomacia* (1994) pos-

tula el mundo multipolar volviendo al sistema de coaliciones regionales e interés nacional. Sin embargo, con la caída de la URSS, EE.UU. se postuló en el escenario internacional como la única superpotencia, el Imperio Benigno.

El derecho de EE.UU. a una hegemonía sin rival en el escenario internacional proveniente de su triunfo en la Guerra Fría que se veía como el éxito de la idea liberal, afirma Francis Fukuyama en su famoso libro (1992). Otro prominente autor que postula el rol de Norteamérica como el país hegemónico es Z. Brzezinski que es uno de los primeros en posicionar a su país como un imperio incluyendo en su libro *Gran Tablero Mundial* (1999) sendos capítulos sobre el Imperio romano y el Imperio chino. En un trabajo más reciente de Brzezinski, el artículo "El último soberano en la encrucijada" (2004) se reafirma el rol imperial actual de EE.UU., esta vez en su posición del "*último país realmente soberano del mundo*". Este artículo se centra en el enfoque unilateralista, característico de la política del Presidente George W. Bush jr., diferente del discurso multilateralista de Bush padre y del Presidente Clinton. Considerando que EE.UU. es el único país que realmente puede disponer de los destinos del mundo, Brzezinski declara obsoletos los organismos internacionales de ahora que lo atan de pies y manos como liliputienses a Gulliver (Brzezinski, 2004). El autor aconseja a EE.UU. crear una serie de organismos *ad hoc* con los Estados que estén dispuestos (*goodwilling states*), para resolver los problemas mundiales de manera más expedita. Por el otro lado, el autor advierte del nuevo peligro que amenaza "el mundo según el Imperio": se trata de "el nuevo activismo político" o, como lo llama "el despertar político del mundo" que considera un desafío a la soberanía norteamericana (Brzezinski, 2004).

Brzezinski concluye que EE.UU. debe adecuar su política a su nuevo rol en el mundo, sin limitarse a los temas de su propia seguridad nacional y así podrá ayudar a evitar los fracasos de civilización occidental descritos en las obras de Spengler, Toynbee y Huntington (Brzezinski, 2004).

Brzezinski desarrolla estas ideas en el libro *Elección Global: dominación mundial o liderazgo mundial* (2007) donde, sin abandonar su postulado sobre la hegemonía global de EE.UU., critica la política de la administración de G.W. Bush que llevó a que la solidaridad global con [Norte] América después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 se convirtió en el aislamiento de [Norte] América. Con la intervención en Irak, según el autor: "*la autoridad militar de América fue más alta que nunca y su autoridad política fue más baja que nunca*" (Brzezinski, 2007: 267). La causa de esta paradoja reside en los errores de la política exterior del gobierno de G.W. Bush centrada excesivamente en la lucha contra el terrorismo. Como contraposición a esta política errónea, Brzezinski, que asesoró en temas de

política exterior en la campaña presidencial de Barack Obama, propone a EE.UU. “el liderazgo global” donde su país debe cambiar el enfoque de la lucha contra el terrorismo a la lucha contra sus causas: miseria y descontento social, por lo que debe aliarse con las “democracias amigas”. Quizás estos consejos encontraron el eco en la triunfal campaña diplomática de la era “pos Bush”.

Un enfoque similar, aunque más profundo por provenir del paradigma transnacionalista, ofrecen Keohane y Nye (1989). Estos autores, ya en los años 1970, empiezan a criticar el paradigma realista por ignorar los procesos transnacionales y los actores no estatales. Nye (2002), en sus trabajos critica la unilateralidad de la política norteamericana e introduce a fines de los años 1980 el término de “soft power” –el manejo indirecto de la política mundial que los gobiernos realizan a través de los medios que no son militares, sino ideológicos y culturales.

Dentro de los trabajos que abordan la idea de EE.UU. como imperio se puede destacar el libro del Director del Centro de Estudios de la Guerra Fría de London School of Economic and Political Sciences Odd Arne Westad, particularmente el capítulo “The empire of liberty: American ideology and foreign intervention” de su fundamental texto *“Global Cold War”* (2009). El capítulo analiza la formación de la ideología dominante de las relaciones exteriores de EE.UU. que se remonta a las ideas de los padres fundadores y diversas doctrinas de excepcionalidad norteamericana. El autor demuestra cómo se gestó la noción de la infalibilidad de Norteamérica que sirvió de base a las futuras políticas intervencionistas de diversos gobiernos norteamericanos. Westad postula que uno de los conceptos claves que proviene de las raíces de la ideología de la política exterior norteamericana es “guidance” concepto proveniente de la religión y aplicado durante la Guerra de Secesión norteamericana a los esclavos negros del sur *“que fueron vistos como incapaces de controlarse”* (Westad, 2009: 22). El concepto de “guidance” fue desarrollado en las recomendaciones de los enviados norteamericanos en América Latina donde se quejaban de “permanent wrongdoing” de los gobiernos locales y expresaban la voluntad norteamericana de corregirlo (Schoultz Lars, 1998). El deber e incluso la misión de hacer el bien y llevar los valores correctos a las regiones “atrasadas” del mundo, donde vive la población inmersa en la miseria e ignorancia, motivaba a las misiones religiosas norteamericanas que viajaban a África y América Latina. A su vez, el discurso de la política exterior de los gobiernos norteamericanos junto con expresar la necesidad de una política exterior activa para resguardar los intereses económicos de su país, habla del deber de Norteamérica de llevar al mundo sus más preciados valores, ya que se postula que los países que profesan los valores democráticos naturalmente buscarían alianza con EE.UU.

En contraposición al fortalecimiento del rol de EE.UU. como “el último soberano”, varios autores destacan la disminución de la soberanía de otras naciones. Se puede decir que la modificación del concepto de soberanía en el mundo globalizado constituye un problema serio para la teoría y la práctica de las RR.II. contemporáneas. En la visión de algunos estudiosos de relaciones internacionales, el sistema mundial a futuro se debería desarrollar por vía de la disminución paulatina de la soberanía de los Estados Nación a través de la delegación de una parte de ella a la ONU lo que, sin embargo, lo convertiría en un gobierno mundial *sui generis*. *“El mundo actualmente es testigo de establecimiento del modelo del mundo como condominio, en vez del gobierno mundial, donde la soberanía de los Estados sería modificada desde la propiedad a arriendo, de acuerdo a las reglas del condominio. Estas reglas serán diseñadas por el directorio. Las reuniones del directorio tendrán lugar en el Consejo de Seguridad”* (Aziz Farida J., 1992). Como dijo Boutros Ghali, antiguo secretario general de la ONU, en su discurso Agenda for Peace (1992): *“Los tiempos de la soberanía absoluta han pasado; esta teoría nunca se ajustaba con la realidad y los Estados deben entenderlo”*.

Cierta inclinación hacia el multilateralismo se observa en los años 90 en los escritos de muchos internacionalistas norteamericanos que postulaban el aumento del rol de la ONU a través de mayor peso de sus Fuerzas de Paz abogando por la plena aplicación del artículo 43 de la Carta de la ONU que permite a las naciones miembros enviar sus unidades militares para reforzar las actividades de la ONU por medio de acuerdos especiales entre estas naciones y el Consejo de Seguridad. No obstante, dada la autopercepción de su país como líder mundial y vencedor de la Guerra Fría, se puede interpretar esta preocupación en el marco de la idea de la “guidance” norteamericana. No es el fortalecimiento de la ONU como espacio de debate de los iguales, sino de la ONU liderada por EE.UU.

La idea de construir un Nuevo Orden Mundial en Bush padre y sus equipos tiene sus orígenes en la guerra con Irak por Kuwait cuando los dirigentes de la URSS por primera vez apoyaron las acciones de EE.UU. En las palabras de J. Nye *“el debilitamiento del poder soviético llevó a Moscú a su nueva política de cooperación con Washington aplicando la doctrina de la seguridad colectiva de la ONU contra Bagdad”* (Nye, 1992: 90). Según el estudioso norteamericano, el nuevo orden pos Guerra Fría replicaba algunos aspectos del orden institucional liberal que se suponía debía instaurarse en 1945 después de la Segunda Guerra Mundial.

La primera tensión a resolver en la instauración de este nuevo orden surgiría entre su carácter universal y el concepto de la soberanía de cada Estado. El

director del grupo político del Proyecto de Estudios de la Guerra y la Paz W. Sharp¹ todavía en los años 40 del siglo XX criticaba *“el fetichismo popular de la soberanía”* y abogaba por *“la creación de una sociedad internacional que sería físicamente segura, económicamente estable y culturalmente libre”*. Postulaba una interdependencia económica como medio para borrar las barreras nacionales (Shoultzinger Robert D., 1984: 85).

La idea promovida hacia 1990 de destacar a la ONU como la cabeza del nuevo orden mundial se perdió tras el fin de la Guerra Fría. Con la caída de la URSS, por lo menos, en la academia y política norteamericanas, hacia mediados de los noventa prevaleció la idea de la unipolaridad y se postuló el rol de EE.UU. como *“el país más soberano del mundo”*. Ya la administración de B. Clinton, cuya política exterior se califica por los observadores como multilateral, había elegido, no tanto apoyar a la ONU, sino fortalecer otras estructuras que agrupaban a EE.UU. con sus aliados directos. Por ello en su presidencia se apostó a la ampliación de la OTAN. Principales operaciones en el marco de las misiones de paz se realizaron por EE.UU. en solitario, como la nefasta operación de Somalia, o con el apoyo de la OTAN, como la intervención en la ex Yugoslavia. Con el advenimiento de G.W. Bush (hijo) la unipolaridad de la política exterior fue proclamada casi oficialmente. Según Brzezinski (2004: 2), un grupo de asesores de Bush elaboraron una estrategia de tres componentes claves: *“mundo unipolar desplazó la noción de la seguridad colectiva basada en la alianza atlántica y necesidad de apelar a las sanciones de la ONU. Derecho al ataque preventivo desplazó la contención como concepto clave de la defensa nacional. Apostar a coaliciones ad hoc disminuyó la validez de las alianzas existentes como OTAN, aumentando, a la vez, el valor de acuerdos tácticos por conveniencia con los socios útiles como Rusia”*. La política errónea de la administración de G.W. Bush causó, en opinión de Brzezinski, la enemistad sin precedentes hacia EE.UU., creación de las coaliciones mundiales de tendencia antinorteamericana y el debilitamiento del componente transatlántico en la política de la Unión Europea. *“Las mismas tendencias inspiran a un puñado... de presidentes latinoamericanos a fortalecer relaciones con Europa y China. Aparición de asociaciones paneuropeas y panasiáticas fuertes y debilitamiento de los lazos transatlánticos y transpacíficos amenazan aumentar el aislamiento de [Norte] América en el mundo”* (Brzezinski, 2004: 3). Calificando la soberanía de los Estados como “quimera”, Brzezinski postula una suerte de división del trabajo internacional: las tareas humanitarias y socioeconómicas se dejarían a la *“cooperación internacional formal”* (léase la ONU) y las tareas políticas y

1 El proyecto creado durante la Segunda Guerra por el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos.

de seguridad se resolverían por medio de *“los acuerdos informales entre los Estados más influyentes”* encabezados por EE.UU. como líder mundial (Brzezinski, 2004: 7). Un punto de vista parecido, aunque dentro de los marcos del realismo, expresó a fines de los años 90 el politólogo norteamericano S. Huntington (1999). Aunque habla de EE.UU. como única superpotencia, no considera que el mundo pos Guerra Fría sea unipolar, ya que la mayor potencia no está en condiciones de resolver grandes problemas internacionales por sí sola y necesita aliados. A su vez, R. Haas (1999) considera que EE.UU. debería ceder una porción del poder en pro de un sistema internacional más estable.

Junto con la idea del mundo unipolar con la supremacía incontestable de Estados Unidos, que postula la mayoría de los autores estadounidenses, coexiste la idea del mundo multipolar proveniente generalmente de Europa, así como de los países llamados BRIC (Brasil, Rusia, India, China). El sociólogo italiano Alberto Martinelli postula un mundo poliárquico considerando que el mundo no es una anarquía, sino un sistema poliárquico, multipolar con múltiples capas. *“Es poliárquico porque es multipolar, el poder hegemónico de EE.UU. está balanceado por las potencias regionales, China, Rusia, India, Brasil. Es poliárquico porque supone la toma de decisiones multilaterales, cuando todas las decisiones grandes de consecuencias globales se toman por las organizaciones internacionales, en el primer lugar una ONU reformada, con la participación de la sociedad civil internacional en formación. La sociedad global es posible... el rol clave para ello puede jugar la Unión Europea, como un actor de la política internacional activo y pacífico y ejemplo para otras regiones del mundo”* (Martinelli, 2005: 14-15).

BASES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE POS GUERRA FRÍA

Las bases de la política exterior estadounidense pos Guerra Fría fueron establecidas por la Doctrina de Seguridad Nacional del Presidente B. Clinton. Tal doctrina rechaza las ideas de neoaislacionismo, considerando que Norteamérica, en el auge de su influencia, no puede retirarse del escenario mundial y abrirle espacio al fortalecimiento de otros liderazgos. Tanto los demócratas como republicanos convenían en que su país está llamado a ejercer el rol de líder mundial. Por eso trazaron las áreas prioritarias para la política estadounidense: los lugares donde EE.UU. mantiene sus intereses económicos (en primer lugar los del Oriente Medio); algunos países pos soviéticos y de Europa Oriental; Asia Suroriental; los países que reclaman liderazgo regional como India e Irán, así como los Estados como Corea del Norte que amenazan la estabilidad de aquellas regiones donde hay intereses estadounidenses (Shakleina, 1997: 25-26). En julio de 1994 fue publicado el docu-

mento fundamental para la política exterior del gobierno demócrata *“Estrategia de seguridad nacional de participación y ampliación”* (NSS-95, 1994). Señalaba que el término de la Guerra Fría cambió sustantivamente la política de seguridad nacional de EE.UU. Desapareció la amenaza de la expansión comunista, la principal de los últimos 50 años. Sin embargo, el documento alertaba sobre las nuevas amenazas, entre las cuales ocupaban el primer lugar los conflictos interétnicos y el segundo lugar, la amenaza emanada de aquellos Estados que se contraponen a la comunidad internacional. Lo seguían la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y, por último, el empeoramiento de medioambiente acompañado por el crecimiento de la población mundial (NSS-95, 1994: 4).

El Presidente Clinton y sus asesores expresaron otra creencia consensuada de las élites políticas norteamericanas: EE.UU. emergió como los vencedores de la Guerra Fría. Consideraron que su país se encontraba en la cima: su poder militar no tenía paralelo en el mundo, la economía globalizada aumentaba las posibilidades para trabajos e inversiones norteamericanas. Esas conclusiones fueron consideradas lógicas por las élites políticas estadounidenses. Ahora, más que nunca, el liderazgo de Norteamérica era indispensable para superar los nuevos peligros que amenazaban al mundo utilizando, para tal propósito, todas las oportunidades que podían presentarse. *“Con nuestra participación podemos y debemos influir en los procesos mundiales; sin embargo, hay que regular el grado de nuestro involucramiento para que corresponda a nuestros intereses y prioridades”* (NSS-95, 1994: 4).

El documento se basaba en la premisa que habían desaparecido las diferencias entre la política interna y la externa. *“Por un lado debemos revitalizar nuestra economía, si queremos sostener nuestras Fuerzas Armadas, nuestras iniciativas en el exterior e influencia global y, por el otro lado, debemos involucrarnos activamente en el extranjero, si queremos abrir los mercados extranjeros y crear trabajos para nuestra gente”* (NSS-95, 1994).

La promoción de la democracia en otros países constituyó para la administración de Clinton el mejor modo de defender tanto la seguridad nacional de EE.UU., como la paz mundial. Suponían que los países democráticos, con crecimiento económico y lazos comerciales estables, no amenazarían los intereses norteamericanos y serían más proclives de cooperar con EE.UU. El documento postulaba la responsabilidad global de esta potencia. *“Para América no puede existir seguridad en el aislacionismo, ni prosperidad en el proteccionismo. Para que el pueblo norteamericano tenga seguridad y utilice las oportunidades que se están ampliando, nuestra nación debe contener a los agresores que puedan*

surgir, abrir los mercados extranjeros, promover la democracia en el extranjero, estimular el desarrollo sustentable y buscar nuevas oportunidades para la paz” (NSS-95, 1994).

La nueva doctrina militar norteamericana también reflejó los cambios producidos en el mundo con el término de la Guerra Fría. Los militares veían que se produjeron dos cambios fundamentales: EE.UU. venció en la Guerra Fría, el Imperio soviético dejó de existir y desapareció, por ende, la amenaza soviética que por años determinó la doctrina militar estadounidense (Aspin, 1993:13). En vez de tal doctrina, los militares norteamericanos destacaron nuevas amenazas que enfrentar al término de la Guerra Fría; y entre estas la nueva nuclear que proviene de los Estados con arsenales pequeños. A pesar de que la URSS fue declarada “el Imperio del Mal”, existía, sin embargo, la confianza que no utilizaría su arsenal nuclear en caso de la guerra. No obstante otros países con arsenales más reducidos, pero igualmente peligrosos, no daban esa confianza. La suspicacia ante las naciones pequeñas portadoras de las ADM explica la política asumida por EE.UU. hacia Irak, así como posteriormente hacia Irán y Corea del Norte. Tanto es así, que en el aniversario del bombardeo de Hiroshima, en 2009, la cadena norteamericana CNN emitió entrevistas a ciudadanos japoneses que expresaban su temor al ataque nuclear norcoreano. Curiosamente, olvidaban la autoría del bombardeo real que sufrieron ellos, allí mismo. Otra amenaza provenía de los conflictos regionales etnorreligiosos. Los militares estadounidenses no las presentaban como inmediatas a la existencia de EE.UU., sino a sus intereses vitales, a sus aliados y sus valores.

Ambas amenazas cabían dentro del rango de objetivos estratégicos tradicionales. Sin embargo, la que sigue marcó una tendencia nueva en la política exterior de EE.UU. que se anunció en la presidencia de Clinton y alcanzó su mayor desarrollo en los dos períodos de G.W. Bush. Tal como lo declaró el Ministro de Defensa del gobierno de Clinton, Les Aspin (1993:14), *“En el mundo nuevo, tendremos que ampliar nuestra visión de seguridad nacional”*. La necesidad de esta ampliación surgía de una tercera amenaza: el temor al fracaso de las reformas democráticas. Para los pensadores occidentales modernos era tradicional la idea de que *“las democracias no van a la guerra unas con otras”*. Sin embargo, en la presidencia de Clinton se empezó a gestar una idea que se puso en práctica, primero en la ex Yugoslavia y, posteriormente, en las intervenciones del período de G.W. Bush. EE.UU. podía y debía intervenir para influir en los procesos que transcurrían en otros países, asegurando el desenlace conveniente para sus intereses y para la seguridad global, de la forma como la entendían. En este sentido, las políticas de B. Clinton y G.W. Bush ilustraron la tesis de continuidad de las políticas exteriores de los gobiernos demócratas y los republicanos, postulada por R.D. Schulzinger

(2006): del “involucramiento y ampliación” del presidente demócrata nació “el derecho al ataque preventivo” del gobernante republicano.

Esta doctrina de la política exterior llevó a las élites políticas norteamericanas a asumir la peligrosa y costosa responsabilidad sobre “absolutamente todo” lo que pasaba o dejaba de pasar en el mundo. Una posición contra la cual advirtieron algunos críticos ya en el período de Clinton. La politóloga del CATO Institute B. Conry (1997) señaló lo impreciso del concepto de liderazgo global norteamericano que “...llevado al extremo, significa el interés y la responsabilidad de EE.UU. virtualmente por todo y en todas partes” (Conry, 1997: 1). Señaló que el concepto de liderazgo global de EE.UU., obtuvo el consenso de casi todas las fuerzas políticas desde los republicanos a los demócratas. Sin embargo, ese consenso no reflejaba, en opinión de la autora, la unidad de la clase política norteamericana, sino más bien la ambigüedad del concepto mismo (Conry, 1997: 2).

Por otro lado, el rol de líder global despertó en el resto del mundo expectativas que al no ser cumplidas afectaban gravemente la credibilidad de EE.UU., ofreciendo promesas desmedidas en el área de la política exterior, basadas en el mito que pueden manejar el mundo, los gobiernos estadounidenses entregaban una pésima imagen internacional e interna, ya que muchas de estas promesas nunca se transformaron en realidad. B. Conry (1997:18) predecía que este tipo de política podía provocar una crisis y ello obligaría a cambiarla abruptamente con las subsecuentes pérdidas en poder y credibilidad. Como consecuencia, EE.UU. tendrían pocas posibilidades en influir en la redistribución del poder mundial. Recomendaba reducir voluntariamente las obligaciones globales que se adjudicaba Norteamérica, antes de que se viera forzada a hacerlo, de todas maneras.

Después de los fracasos en Irak en la academia norteamericana surgieron voces señalando el fin del momento unipolar. Como escribió el estudioso en relaciones internacionales Charles Kupchan en su artículo publicado en el diario alemán “Die Zeit” (2003): “La guerra [de Irak] marcó... el fin de la era americana. EE.UU. desarrolló su nueva doctrina de supremacía y preeminencia. Pero haciéndolo actuó también en contra de la opinión del mundo comprometiendo su legitimidad internacional. La hegemonía benigna de América ahora ya no es tan benigna. De ahí en adelante los países, más que correr tras el liderazgo estadounidense, lo resistirán”. Consideraba que, desde que EE.UU. se involucró en la guerra sin esperar la decisión de la ONU, “muchos miembros del Consejo de Seguridad estarán preparados de resistir la fiebre guerrera de Washington porque ya llegaron a creer que EE.UU. significa mayor amenaza a la estabilidad mundial que Irak”. Aunque la supremacía militar norteamericana sigue intacta, el fracaso en Irak aniquiló la idea de la unipo-

laridad. *“Muchos países se distancian de EE.UU. acelerando la transición hacia el mundo multipolar. El regreso del paisaje multipolar despierta los instintos competitivos que quedaron suspendidos por la supremacía estadounidense. Uno de los desafíos centrales de la comunidad mundial es la preparación a esta transición”*. Kupchan postula como los centros alternativos de poder a la UE, en creciente competencia con EE.UU., a China en el Pacífico. *“Este siglo no pertenecerá a [Norte] América, no pertenecerá a nadie”*. El autor recomienda a EE.UU. y la UE reinventar una nueva multilateralidad involucrando también a China.

Hay que señalar que la elección de Obama, seguida por la crisis económica mundial, influyó poderosamente en los intentos de los dirigentes mundiales de “recargar” las relaciones multilaterales resentidas por el momento imperial norteamericano. Hasta ahora parece que el Occidente volvió a reconocer el liderazgo estadounidense especialmente en los temas como la guerra en Afganistán y el conflicto pasado de Rusia y Georgia por Osetia del Sur. A su vez EE.UU. volvió a reencontrarse con las organizaciones internacionales, como la ONU, en los temas como el calentamiento global.

Por el otro lado, el autoproclamado rol de líder mundial que asumió EE.UU. dio pie a los seguidores de los valores occidentales de todo el mundo y, especialmente, de los países musulmanes con graves problemas de consolidación nacional donde persistían las contradicciones entre los partidarios del desarrollo por la vía occidental y los guardianes de la tradición islámica, a albergar las esperanzas que esta potencia y el Occidente desarrollado, en general, ayudarían a resolver los graves problemas que aquejan a sus países. “Los occidentalistas” de los países musulmanes fueron los primeros que hicieron ver a esta nación los peligros que podían surgir de esa oscura región, considerada, ya por Z. Brzezinski, un “agujero negro” para la seguridad mundial, es decir, la región de Asia Central y del Sur. Hay que señalar que, a veces, los peligros que la amenaza islámica o las organizaciones como talibán y los partidos islamistas de los países pos soviéticos podían representar directamente para el Occidente o EE.UU., fueron convenientemente exagerados por algunos representantes de las élites de los países como Afganistán o Pakistán para estimular así los cambios que, en su visión, solo podían producirse de la mano de las potencias del primer mundo.

CARACTERÍSTICAS DE “LA REGIÓN” ALREDEDOR DE AFGANISTÁN, EL ESCENARIO PRINCIPAL DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA

Actualmente el nombre de Asia Central abarca a los Estados pos soviéticos Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán, Turkmenistán y Tayikistán. A su vez, se-

gún los mapas oficiales de la ONU, Afganistán y Pakistán se ubican en el Asia del Sur (UNESCO, 2009).² Según la calificación del Índice del Desarrollo Humano de PNUD para el año 2008, todos estos países, excepto Afganistán, estaban en el grupo del desarrollo medio (de 0,500 a 0,799 puntos). Para el año 2009 Kazajistán se trasladó al grupo de los países con IDH alto. Afganistán que antes figuraba entre los países donde no se podía calcular un IDH, pasó en 2009 a encabezar la categoría de los países del IDH bajo (con menos de 0,500 puntos) (Informes sobre el desarrollo humano 2008, 2009). Según PNUD *“Afganistán ha adoptado los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) prometiendo reducir a la mitad el número de personas que viven en condiciones de la pobreza extrema para el año 2020. Sin embargo, la situación es desalentadora en relación a casi todos los demás objetivos. Unos 6,6 millones de afganos, es decir la tercera parte, carece de alimentos suficientes. La tasa de mortandad de los niños mayores de 5 años y la proporción de las mujeres que mueren en el parto están entre las más altas del mundo. Menos de una de cada tres familias tiene acceso al agua potable y la cubierta forestal se ha reducido casi a la mitad desde 1978. Otro tema es el nivel de alfabetización: solo 23,5% de la población mayor de 15 años sabe leer y escribir. En el informe del PNUD se señala que la seguridad personal es uno de los principales obstáculos al logro de los objetivos del Afganistán. En 2006 únicamente, más de 4.400 afganos, incluidos 1.000 civiles, murieron en incidentes de violencia contra el gobierno, el doble de los que perdieron la vida en 2005”* (PNUD, 2007).

Justamente las 5 repúblicas pos soviéticas, más Afganistán y Pakistán, forman actualmente “la región” que para un influyente grupo de asesores de la política exterior de los presidentes norteamericanos se considera clave para la seguridad mundial.

Ya en 1999 el periodista paquistaní Ahmed Rashid (2000),³ considerado uno de los especialistas en la región, escribió el premonitorio artículo “Taliban: exporting extremism” publicado por la revista *Foreign Affairs*. Allí hablaba de la importancia de la región de Asia Central y del Sur para la seguridad de Occidente. Advertía sobre el peligro potencial de Al Qaeda, la organización entonces conocida solamente por los agentes de la CIA por luchar contra las tropas soviéticas en Afganistán. Después de la salida de los soviéticos este lugar, en opinión de Rashid (2000), perdió todo interés para el Occidente y especialmen-

2 Ver mapas de la ONU en: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>

3 Siendo corresponsal de los importantes medios occidentales A. Rashid es también un influyente funcionario internacional, ya que integró uno de los Comités de la ONU que se ocupaba en la mediación en el conflicto afgano en el año 1999.

te para EE.UU. Sin embargo, el autor sigue considerando que “la región”, que incluye los países pos soviéticos de Asia Central, Afganistán, Pakistán e Irán, es clave para el Occidente. Señala: *“En Afganistán se arriesga, no solo el futuro del Presidente Karzai..., sino el de la alianza global que trata de mantener al Afganistán íntegro. Está en riesgo el futuro de Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y, por supuesto, el poder y prestigio de América misma. Es difícil imaginar cómo la OTAN podría sobrevivir como alianza militar líder del Occidente, si el talibán no cae derrotado en Afganistán o si Bin Laden se mantiene libre para siempre”* (Rashid, 2008: 39). Según el autor paquistaní, la solución del problema requiere mayor compromiso de los países occidentales y, sobre todo, de EE.UU. en las tareas de construcción de la nación en Afganistán y otros países de la zona. El mejoramiento de la situación en Afganistán depende también de la solución del tema paquistaní, país gobernado hasta hace poco por el general Pervez Musharraf. Este gobernante, a pesar de haber sido educado al estilo occidental, compartía la opinión de los generales de su círculo cercano y de su agencia de inteligencia ISI,⁴ que los fundamentalistas islámicos pueden ser útiles a los propósitos geopolíticos paquistaníes, participando de su apoyo a los guerrilleros islámicos de Cachemira, el territorio que Pakistán disputa a la India. Durante la guerra contra los soviéticos en Afganistán ISI era la entidad que mediaba entre Al Qaeda y la CIA. Sin embargo, con la retirada de las tropas soviéticas, y al contrario, el aumento del peligro de Al Qaeda que se volcó en contra de los blancos norteamericanos, el valor del régimen de Musharraf decayó para EE.UU., creciendo, a la vez, el daño que pudiera ocasionar su apoyo a talibán y Al Qaeda. Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 EE.UU. presionaron a Musharraf para que los ayudara en su lucha contra talibán en Afganistán (Rashid, 2008: 28-31). Este pudo convencer a los generales más influyentes argumentando que si Pakistán no accedía a las peticiones de EE.UU. lo haría la India con sus bases para apoyar a la acción de EE.UU. contra el talibán (Rashid, 2008: *Ibidem*).

Por su parte, A. Rashid (2008) subraya la importancia de la posición de los países de Asia Central pos soviética: Uzbekistán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, gobernados por dictadores que, en opinión del autor paquistaní, “tienen de asesor supremo a Rusia”. Sin embargo, ellos tratan de buscar alianza con EE.UU., ya que puede servirles de moneda de cambio en sus relaciones con Rusia y dar mayor legitimidad ante sus propios ciudadanos (Rashid, 2008: 66-68). Advierte del peligro del extremismo islámico que puede surgir de estos países

4 Inter - Services Intelligence Directorate - servicio secreto paquistaní.

fronterizos con Afganistán en apoyo a los fundamentalistas afganos. Sin embargo el estudio de los procesos de construcción nacional en los nuevos países independientes de Asia Central pos soviética nos hace ver que el factor islámico tiene un peso diferente en cada uno de estos países. Mucho más peligroso para estos países y para la seguridad regional es el conflicto entre los grupos de poder que puede causar sangrientos disturbios y conflictos interétnicos como los que sucedieron en Kirguistán. En Uzbekistán el tema islámico es muy actual, ya que esa religión sobrevivió incluso los tiempos soviéticos. Sin embargo, el estudio de la realidad uzbeca pos soviética debe tener muy presente la dimensión real de la amenaza que los grupos islámicos locales puedan representar para la seguridad regional o global. Por ejemplo, el objetivo real del Movimiento Islámico de Uzbekistán, debilitado actualmente por las represiones del gobierno, fue el derrocamiento del régimen del Presidente uzbeko I. Karimov. Sin embargo, este tema, en los ojos de los observadores externos, siempre fue eclipsado por la rimbombante retórica panislamista y, últimamente, antinorteamericana de sus líderes (Borogan, 2007). A su vez, el gobernante uzbeko utilizó hábilmente la amenaza del extremismo islámico para granjearse el apoyo de EE.UU. e incluso llegó a inflar artificialmente tal amenaza, declarando “extremistas islámicos” a los grupos de poder rivales (Human rights watch, 2004). Por otro lado, Kazajstán fue históricamente el país menos islámico de toda la región: allí habitan grandes grupos de población de origen europeo, sus élites políticas pertenecientes a la etnia titular, aunque nominalmente profesan el islam, son en realidad muy occidentalizadas (rusificadas las élites viejas y las nuevas, más europeizadas o americanizadas). El gobernante Nazarbaev públicamente hizo entrever, si no su agnosticismo, por los menos su ecumenismo; sus pocos y desorganizados opositores, son liberales. Similar es la situación en Kirguistán: por algo en sus tiempos el Presidente Akaev fundó allí el Jardín Ecuménico (Centro de las 5 religiones) donde están presentes símbolos de las principales religiones del mundo.

Tayikistán es un país que está viviendo el proceso de la reconciliación nacional después de una sangrienta guerra civil entre los grupos de poder regionales. En la guerra los islamistas lucharon aliados con los así llamados “demócratas”, es decir, partidarios de las reformas económicas y sociales antisoviéticas de corte liberal, lo que señala claramente que su objetivo era hacerse con el poder en su propio país, antes de luchar por la instauración en la región de un Estado islámico. Esta apreciación se confirma con el cambio de la principal organización opositora islámica de Tayikistán, la Oposición Tayika Unida (OTU). La OTU de la posguerra civil se diferencia en mucho de la oposición islámica de los años 1991-1992 (aunque sus líderes son los mismos). Ahora la OTU no plantea como objetivo la instalación en Tayikistán de un régimen teocrático, ni tampoco busca la totalidad del poder. Sacó

de sus filas las figuras más controvertidas que le daban la imagen de una organización extremista.

Y, finalmente ¿cuál es la situación en Turkmenia? Hasta hace poco el islam en este país estaba claramente eclipsado por el culto de la personalidad del gobernante Saparmurat Nyazov o turkmenbashi (el jefe de los turkmenos). El libro obligatorio de lectura en los colegios era “Rujnama”, los consejos para un verdadero turkmen, de la autoría del líder. Su estatua de oro había sido erigida en la plaza central de la capital. A su vez, la alianza con la étnica y lingüísticamente cercana Turquía, un Estado laico y occidentalizado, indicaba claramente el ejemplo a seguir. Las pomposas mezquitas construidas con los dineros del petróleo y gas formaban parte de un islam oficial, controlado por el Estado. A la muerte del líder y desmantelamiento paulatino de su culto, surgió un nuevo gobernante que al parecer seguiría el ejemplo del fallecido turkmenbashi.

A la reseña de la situación de los países de la región, considero pertinente agregar una opinión acerca del islamismo de los habitantes de Asia Central expresado por la politóloga norteamericana Kathleen Collins (2003). Basándose en los datos de tres repúblicas de Asia Central pos soviética: Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán, Collins sugiere que la pertenencia a los clanes⁵ es más relevante en sus conflictos o en la ausencia de estos, que las identidades étnica o religiosa (Collins, 2003: 171). Citando a Ronald Suny (Collins, 2003: *Ibidem*), la autora asevera que los estudiosos occidentales se equivocan severamente al explicar las conductas de los pueblos de Asia Central utilizando los enfoques esencialistas y primordialistas. A pesar de las predicciones sobre el incremento de los conflictos religiosos y étnicos en la región estudiada tras la caída de la URSS, la autora postula que, en realidad, el nivel de conflictos aquí es más bien bajo, en comparación con otras áreas. En respuesta a los teóricos que postulan que la estabilidad política está asegurada con la existencia de la democracia y las relaciones económicas basadas en el mercado, la autora considera que en los países objetos de su estudio las instituciones formales tienen baja incidencia en esta. La estabilidad étnico-religiosa fue lograda en diversos contextos políticos, institucionales y económicos: el autoritario centralizado Uzbekistán, el semidemocrático Kirguistán con una economía de mercado, débilmente autoritario y centralizado Tayikistán (Collins, 2003: 173). El sistema de clan, presente en todos estos Estados, es la causa de la ausencia del

5 COLLINS, K. define los clanes como “redes identitarias informales basadas en los vínculos de parentesco (de sangre o por matrimonio) propias de las sociedades semimodernas”. No se refiere a otras acepciones de la palabra clan como una comunidad delictual o redes de poder político basadas en clientelismo más que en parentesco (Collins, 2003: 3).

conflicto étnico (siempre en comparación de las guerras étnicas de ex Yugoslavia y el Cáucaso). En los países estudiados existen las versiones locales, populares del islam cuyos líderes son más bien ajenos al islamismo “ilustrado” y universal, que se trata de imponer desde los movimientos islámicos politizados, porque lo consideran “extranjero”. La única objeción que puede hacerse a esta hipótesis podría basarse en el hecho que, al ser las investigaciones de campo del trabajo citado realizadas en la áreas rurales, no reflejan el ideario de las élites de las repúblicas pos soviéticas de Asia Central que habitan en los centros urbanos y representan, tanto a los partidarios de la vía del desarrollo occidental, como los musulmanes que tienen preparación islámica formal en los centros de estudios religiosos extranjeros. Sin embargo, estos últimos, como por ejemplo los integrantes de la OTU, optan mayormente por la vía de integración en los Estados nacionales, lo que excluye el universalismo panislamista.

CRÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE BUSH EN AFGANISTÁN. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE RELACIONES EXTERIORES PARA UNA EXITOSA CONSTRUCCIÓN NACIONAL

En marzo de 2006 el Consejo de Relaciones Internacionales (CFR), una influyente ONG norteamericana, preparó un informe a cargo de Barnett Rubin, “el mejor y durante algún tiempo el único estudioso norteamericano de Afganistán”.⁶ Rubin fue uno de los asesores del enviado especial de la ONU mediador en 1997 entre el talibán y la Alianza del Norte. En el artículo *“La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad”*, Rubin (2006) describe la situación en el país después de la derrota del talibán y emite algunas recomendaciones al gobierno norteamericano. Desde las primeras líneas el informe hace notar que *“Las operaciones de estabilización y reconstrucción en Afganistán, se han visto eclipsadas por los progresos en Irak desde la invasión de 2003”* (Rubin, 2006: 2). Sin embargo, considera que es prematuro hablar sobre la estabilización de la situación en este país, pasados cinco años desde el derrocamiento del talibán.

Cumplido el Acuerdo de Bonn, restablecidas las instituciones gubernamentales permanentes en Afganistán, en enero de 2006 fue elaborada la Estrategia del Desarrollo Nacional para Afganistán por las potencias occidentales participantes en el derrocamiento del talibán, más las fuerzas afganas aliadas encabezadas por el actual Presidente Hamid Karzai. Este documento fue aprobado por la Conferencia de Londres que se llevó a efecto el 31 de enero y el 1 de febre-

6 Calificado así por Ahmed Rashid (2008: 54).

ro de 2006, presidida por Kofi Annan y Tony Blair. La estrategia propuesta por el gobierno de Karzai fue respaldada por el informe "Afganistán Compact", emitido en nombre de los 60 Estados presentes en la conferencia. *"El Compact propone la estrategia para construir un Estado eficaz y responsable en Afganistán. Tiene como objetivos mejorar el ámbito de la seguridad, el sistema de gobierno y el desarrollo, incluyendo medidas para reducir la "economía de la droga", así como promover la cooperación regional. El Compact también señala al gobierno afgano y a los donantes, la manera para que la ayuda resulte más eficaz, además, establece un mecanismo para monitorear los plazos y parámetros establecidos. El Compact hace recaer la responsabilidad de la consecución de dichos objetivos en el gobierno de Afganistán, al que se le puede exigir que rinda cuentas, y a la "comunidad internacional", a la que es difícil exigirle que rinda cuentas. Estados Unidos, el Reino Unido y otros donantes se opusieron firmemente a las proposiciones del Compact de hacer recaer la responsabilidad de su implementación en los países presentes en la Conferencia de Londres en lugar de responsabilizar a una entidad abstracta"* (Rubin, 2006:5). Afganistán Compact considera que los Estados occidentales se limitan a mantener los signos vitales del país, en vez de invertir en su curación. El gráfico 1 demuestra que en la era Bush las ayudas en términos de presencia de tropas y humanitaria estaban muy por debajo de las dispensadas en las operaciones llevadas a cabo en los Balcanes, Timor Oriental e Irak, e incluso en Namibia y Haití (Rubin, 2006: 25). La reducción de ayuda internacional se hizo ver también en el Informe del Desarrollo Humano de Afganistán de PNUD. Según esta organización, en 2004 el gobierno de Afganistán estimó que el volumen de asistencia que se necesitaba para los siete años siguientes ascendería a 27.500 millones de dólares de EE.UU., es decir, 168 dólares per cápita por año. Sin embargo, los desembolsos entre 2002 y 2005 estuvieron lejos de esa meta, y representaron aproximadamente 83 dólares per cápita por año. Desde 2006 hasta la fecha, los donantes han aportado o prometido contribuciones de 10 mil millones de dólares, solo la mitad de lo que el gobierno considera necesario para ejecutar su estrategia de desarrollo. Así pues, en el informe se insta a los donantes a cumplir sus promesas de contribuciones para las iniciativas del país por alcanzar los ODM (PNUD, 2007).

El gráfico 2 muestra que las ayudas estadounidenses aumentaron considerablemente solo en 2004-2005 durante la operación Accelerate Success cuyo objetivo era aumentar el apoyo al Presidente Karzai durante su campaña electoral. Muestra también una clara diferencia entre los compromisos enunciados por EE.UU. y el monto real de la ayuda. CFR hizo ver que las promesas quebradas sobre los montos de la ayuda llevan al desencanto de los amigos de EE.UU. en Afganistán.

Gráfico 1⁷
Asistencia en Seguridad y Financiación en
***Operaciones de Construcción de Estado/Nación/Paz⁸**

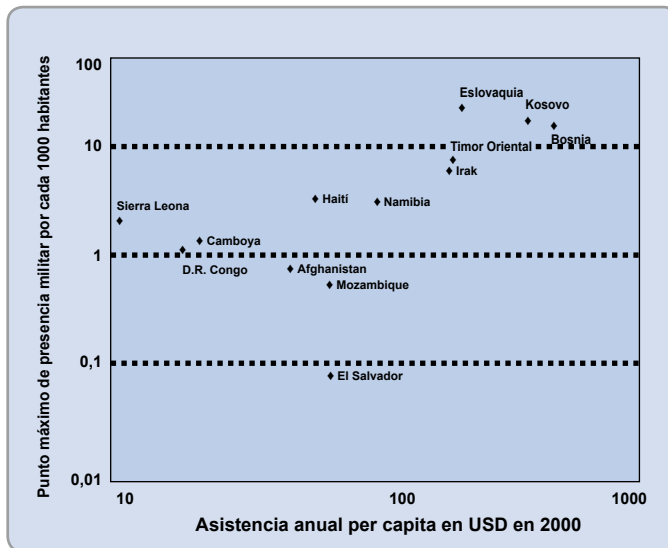
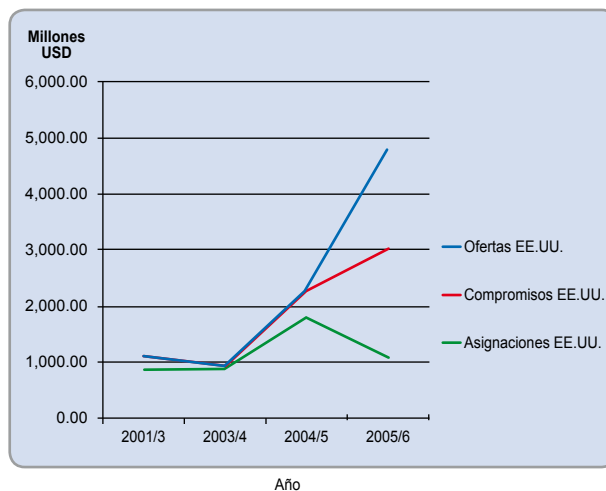


Gráfico 2⁹
Ayuda estadounidense a Afganistán¹⁰



7 RUBIN, Barnett R. La Incierta Transición de Afganistán: del Caos a la Normalidad, CSR N° 12, marzo de 2006, Council on Foreign Relations, p. 25.

8 Muestra el punto máximo de la presencia de seguridad y las ayudas económicas medias anuales *per cápita* durante los dos primeros años de cada operación, incluido Afganistán en 2002-2003.

9 RUBIN, *op. cit.*, p. 26.

10 Ministerio de Hacienda afgano.

El informe expresaba sus dudas sobre la forma en que el gobierno estadounidense distribuía los dineros destinados al apoyo de los proyectos en Afganistán. *“Alegando la imposibilidad de entregar directamente los recursos al gobierno afgano, EE.UU. los entregan directamente a sus contratistas, los cuales gastan una parte importante de los fondos para instalarse en el país. Los servicios que prestan a menudo son de calidad tan ínfima que el ministerio, al que se suponía iban ayudar, los expulsó. La normativa sobre seguridad a veces impide a los contratistas estadounidenses llevar a cabo proyectos en la zona y, además, supone un significativo costo adicional”* (Rubin, 2006: 26).

El Consejo de Relaciones Internacionales de EE.UU. propuso un ambicioso plan de reformas e inversiones que ayudarían a solucionar los problemas del país y a cumplir exitosamente con la tarea de la construcción nacional. Esto, en opinión de los autores del informe, imposibilitaría la vuelta al poder de los fundamentalistas islámicos (Rubin, 2006: 4-5). El documento plantea dos temas que resurgieron actualmente en la política del nuevo gobierno estadounidense: los recursos económicos y militares invertidos hasta ahora en Afganistán han sido insuficientes. Y, las bases de Al Qaeda y el talibán se desplazaron al vecino Pakistán desde donde amenazan al gobierno afgano. El informe señala que por el hecho que las fuerzas norteamericanas están sobrecargadas por sus tareas en Irak, la administración de Bush desearía ampliar la participación de la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad (ISAF) a cargo de la OTAN involucrándola en las operaciones bélicas, aunque al principio no eran de su competencia. A su vez, las fuerzas de la Coalición, liderada por EE.UU., seguían apoyando a los grupos armados afganos “aliados” los que aprovechaban los recursos obtenidos para invertir en el cultivo y tráfico de drogas, en contradicción evidente con las tareas de la construcción nacional propuestas.

El gobierno afgano consideraba que EE.UU. debería disminuir su presencia militar en Afganistán, dejar de apoyar a los “señores de la guerra” y prestar más atención a Pakistán, cuyo gobierno de entonces, en la opinión de los afganos, era el principal sostenedor de los talibanes. *“El gobierno afgano quiere que Washington disminuya sus actuaciones, mal acogidas por la población dentro de Afganistán, reduzca sus actos unilaterales, y, en lugar de ello, se centre en la presión sobre Pakistán”*. Karzai ha afirmado que *“Las fuerzas armadas de la Coalición no deberían entrar en los hogares de los afganos sin la autorización del gobierno afgano... El uso del poderío aéreo es algo que quizá en estos momentos no sea muy eficaz”* (Cooney, 2005).

Otro aspecto de la política de la administración de Bush, duramente criticado por el gobierno afgano y por los especialistas como Rubin y A. Rashid (2008),

fue su relación con el régimen de Pakistán. El régimen de Musharraf fue apoyado por EE.UU. desde los tiempos de la Guerra Fría y considerado posteriormente un aliado fiel en “la guerra contra el terrorismo”. Sin embargo, tanto los especialistas occidentales como paquistaníes señalaron que Musharraf se encontraba rodeado de generales islamistas que apoyaban a los jihadiés afganos y extranjeros. Además EE.UU., al apoyarse en Musharraf, no tomó en consideración las pésimas relaciones existentes en la historia entre los gobiernos de Afganistán y Pakistán que siguieron igual entre los gobiernos de Musharraf y Karzai. Este último acusaba a los paquistaníes de apoyar las bases de los insurgentes islamistas ubicadas en la frontera afgano paquistaní, y, a su vez, el gobernante de Pakistán opinaba que Karzai “*estaba totalmente ajeno a lo que pasaba en su país*” y que los servicios de seguridad afganos conspiraban contra Pakistán a favor de la India (CNN, 2006).

POLÍTICA DE B. OBAMA EN AFGANISTÁN. ¿MÁS DE LO MISMO?

Tal como hemos señalado, las políticas de la administración Bush en Afganistán fueron blanco de las críticas en todos sus aspectos: el militar, el de relaciones con los gobiernos regionales y el económico. Sin embargo, tanto los expertos internacionales como las influyentes personalidades locales, insistieron en la centralidad de la región para la seguridad mundial, y la importancia del arreglo de la situación de Afganistán para preservar el prestigio del modelo de desarrollo occidental en general. A su vez, se criticó la concentración del esfuerzo norteamericano en Irak, como una distracción que impide dedicar más fuerzas y más recursos a la región realmente clave, es decir Afganistán.

Las ideas sobre el rol clave de la región centroasiática, o al menos de Afganistán y Pakistán, para la seguridad mundial, expresada en los documentos antes citados, fueron asumidas por la actual administración estadounidense. Desde el inicio de su período Barack Obama anunció el abandono del esfuerzo norteamericano en Irak para concentrar todas las fuerzas en Afganistán.¹¹ Este cambio coincidió con el aviso de la nueva actitud hacia el mundo islámico. En su discurso, en marzo de 2009 anunció junto con la secretaria de Estado Hillary Clinton y el secretario de Defensa Robert Gates un nuevo plan para Afganistán y Pakistán. “*Mi mayor responsabilidad como presidente es proteger el pueblo norteamericano. No estamos en Afganistán para controlar este país u ordenar su futuro. Quiero que el pueblo*

11 Así se refiere al cambio de enfoque en su discurso inaugural: “*Comenzaremos a dejar Irak, de manera responsable, en manos de su pueblo, y forjar una paz duramente ganada en Afganistán*”, en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2009/January/20090121073521liameruoy0.5717432.html> (recuperado el 10 de septiembre 2009).

americano entienda que tenemos el objetivo claro centrado en desbaratar, desmantelar y derrotar a Al Qaeda en Pakistán y Afganistán y prevenir su regreso en futuro a cualquiera de los dos países. Para alcanzar nuestras metas necesitamos una estrategia más fuerte, más inteligente y más abarcadora. Para concentrarse en la mayor amenaza a nuestro pueblo, en adelante, Estados Unidos no debe negarle recursos a Afganistán debido a la guerra en Irak” (Obama, 2009).

Sin embargo hay que considerar que la situación actual en el mundo es muy diferente de la existente a comienzos de los años 2000 y en el año 2006, cuando se gestó el Afganistán Compact. La crisis financiera y económica mundial que se desencadenó en los comienzos de la presidencia de Obama afectó duramente a EE.UU. y Europa y, sin duda, hizo corregir sustantivamente los planes norteamericanos hacia Afganistán. Del ambicioso plan de reconstrucción nacional, antes descrito, quedó solo el propósito de enviar más tropas a Afganistán, abandonando paulatinamente Irak, decisión esta última que demora en cumplirse. Por lo visto, fueron consideradas las recomendaciones relativas a Pakistán, donde todavía durante la presidencia de G.W. Bush, dimitió el Presidente Musharraf. A pesar de las predicciones de que con su salida se agravaría la situación en Pakistán y que arreciarían las acciones de los fundamentalistas islámicos, (los que realmente cometieron varios ataques terroristas de proporciones), el ejército paquistaní empezó a luchar más activamente contra los talibanes emplazados en su territorio. El Presidente Obama también se planteó la tarea de involucrar más a sus aliados occidentales en las misiones en Afganistán, lo que ha sido logrado solo a medias.

Mientras tanto la política afgana del mandatario ya está cosechando las primeras críticas en su propio país, empañando la “obamamanía” inicial. Algunos críticos, como el historiador William P. Polk, ex miembro de Policy Planning Council, recuerdan las lecciones de la historia (Polk, 2009: 4), comparando la guerra de Afganistán con la de Vietnam. Considera que la coalición occidental “apenas ejerce una débil influencia” en Afganistán. El gobierno afgano es corrupto y depende de los “señores de la guerra”. *“Es probable, que cuarenta años de guerra en Afganistán, como postulan los neoconservadores y los generales, no permitan vencer a los terroristas. En cambio, podrían acabar con los valores más caros de EE.UU.” (Polk, 2009: 5).*

Otros analistas, como el Presidente Emérito del Consejo de Relaciones Internacionales Leslie Helb utilizan el tema afgano no tanto para criticar la guerra misma, como para criticar a Obama y su administración. Hacen ver que el plan de Obama es “de un solo zapato” (Helb, CFR, 2009), aludiendo a los zapatos lanzados por un periodista iraquí contra G.W. Bush. Con un estilo entre irónico y mordaz,

el veterano ex funcionario del Ministerio de Defensa y ex columnista de The New York Times, afirma que lanzando un zapato (es decir, anunciando el compromiso norteamericano de luchar contra el terrorismo) el Presidente nunca lanzó el otro zapato. “¿Qué hacemos, si los afganos y los paquistaníes no llegan a las metas [¿qué les imponemos nosotros?] ¿Los regañamos? ¿Podremos dejar de ayudarles? ¿Y qué hacemos, si nuestra propia actuación se convierte en algo que no quisimos hacer?” (Helb, CFR, 2009). Helb considera que la política del Presidente Obama hacia Afganistán está basada en los supuestos que no son muy seguros, como la autoridad y la influencia del Presidente Karzai, que fue apoyado por EE.UU., incluso durante sus elecciones fraudulentas. Según Helb (WSJ, 2009), el Presidente Obama está actualmente atrapado en el dilema creado por su propio discurso sobre la guerra de Afganistán como “una guerra de necesidad, no de opción” y la insistencia de su propio partido de devolver las tropas norteamericanas a casa. Considero que el analista expresa bien el dilema de la política exterior de EE.UU. A pesar de no tener intereses vitales en Afganistán, Norteamérica “no puede salir de la guerra, así como así. Por lo menos debe dejar a sus aliados afganos la oportunidad de organizarse y preparar el terreno para desafiar al talibán y Al Qaeda”. Para ello, se requerirían 3 años y el aumento de las tropas estadounidenses hasta 78.000 efectivos (Helb, WSJ, 2009). Sin embargo, el autor insiste que estas tropas estadounidenses deben dejar de tomar la guerra como el problema de Norteamérica y delegarla paulatinamente al propio gobierno afgano. “Si la guerra sigue siendo norteamericana, su fracaso está garantizado... Los afganos, finalmente, se cansarán de sus salvadores norteamericanos” (Helb, WSJ, 2009). “El fracaso del presidente en Afganistán sería fracaso de Estados Unidos, y no podemos permitir que esto suceda. Derrota para Estados Unidos en Afganistán y Pakistán solo puede evitarse si los demócratas reconocen que los afganos necesitan ayuda importante por dos o tres años más, y los republicanos admiten que el reloj de la política interna, no les dará mucho tiempo más que ese” (Helb, WSJ, 2009).

A pesar que todos reconocen que la situación en Afganistán se está agravando y que la táctica de los talibanes “se pone más sofisticada”, cuando la legitimidad del Presidente Karzai se hace más dudosa (US House of Representatives, Hearings, 2009), ni siquiera el historiador W. Polk (2009: 6) que compara la guerra actual con la de Vietnam, de fatales consecuencias para EE.UU., se atreve a aconsejar la retirada de su país del territorio afgano. En vez de ello llama a Washington a elaborar “una política de largo plazo que impida a los grupos terroristas reforzarse; búsqueda de compromisos que abran la vía de la reconciliación nacional en Afganistán...” Es decir, el tema afgano, ya se salió de los marcos de una simple operación antiterrorista, adquirió el carácter de principios: EE.UU. no pueden dejar a sus aliados afganos a su suerte.

CONCLUSIONES

Aunque pasó relativamente poco tiempo desde que B. Obama asumiera la presidencia, se puede concluir que el concepto del liderazgo global norteamericano enunciado hace décadas por el Presidente Clinton le está pasando la cuenta a su compañero de partido y lejano sucesor. El gobierno de Obama no asumió, o tuvo que abandonar, el plan más ambicioso de la “construcción nacional” recomendado por los autores del Informe de CFR, centrándose básicamente en la lucha armada contra “los terroristas”. El tema central de los debates de las élites políticas estadounidenses sobre Afganistán es la de la necesidad de aumentar aún más la cantidad de las tropas norteamericanas emplazadas en este país. Según el informe de Republican Study Committee al Congreso estadounidense, para mediados del año 2009 el general Mc Chrystall mandaba en Afganistán 103.000 mil efectivos de la OTAN, 67.000 de los cuales eran estadounidenses y pedía 40.000 efectivos más (RSC, 2009: 4). El informe critica la indecisión del Presidente Obama considerando que *“si la demora sigue, va a arriesgar nuestra misión en Afganistán y debilitar la moral de las tropas”* (RSC, 2009: 4-5). A pesar de las recomendaciones de los especialistas sobre el componente de construcción nacional del problema afgano, el informe ni siquiera plantea el tema. Aunque reconoce que el gobierno afgano no puede combatir a los terroristas por sí solo, sin ayuda de la OTAN y EE.UU., identifica esta ayuda solamente con el aumento de tropas¹² (RSC, 2009: 6).

En la percepción de las élites políticas norteamericanas la salida de sus tropas de Afganistán actualmente no es posible por varios motivos: uno de los principales es que aquello podría ser visto, tanto por los amigos como por los enemigos, como “la derrota de la mayor superpotencia” lo que reforzaría a los elementos radicales no solo en Afganistán y Pakistán, sino también en Oriente Medio. La salida de las tropas estadounidenses podría desengañar también a los amigos de EE.UU. haciendo que se vuelquen al talibán buscando estabilidad y protección, especialmente a la luz de las dudosas elecciones afganas últimas. Y, finalmente, la salida de las tropas occidentales puede permitir la vuelta del talibán y Al Qaeda al poder en Afganistán y Pakistán, poseedor, este último, del armamento nuclear y parte de unas complicadas relaciones de rivalidad con la vecina India, dueña también de las ADM.

12 Should the United States not decide to send additional troops, Afghanistan will be left with little hope that their own internal efforts are meaningful (RSC 2009: 5).

Reconociendo la veracidad de estos planteamientos, hay que señalar, sin embargo, que hasta ahora el gobierno de EE.UU. en su estrategia de estabilizar “la región” cumplió solamente con la parte de incrementar la cantidad de efectivos militares, dejando de lado las recomendaciones sobre la construcción nacional, esbozadas por los especialistas en la región, comentados anteriormente. Se identifica, en mi opinión, erróneamente, al talibán y Al Qaeda, cuando la última es una organización clandestina con la militancia internacional y la primera es una organización política que tiene raíces nacionales, está formada mayormente por los afganos de origen pushtu y tiene apoyo de algunos clanes de este grupo étnico. De hecho la operación contrainsurgencia de una fuerza extranjera se involucró en la guerra civil de un país no consolidado nacionalmente cuya sociedad tradicional fue intervenida violentamente primero por la URSS que apoyó uno de los grupos supuestamente “comunistas,” y después por EE.UU. que primero ayudaron al talibán como fuerza antisoviética “amiga” y ahora apoyan a uno de los grupos de poder identificado con el Presidente Hamid Karzai. Sin embargo, la consolidación nacional se puede producir solamente por vía de acuerdo de todos los grupos de poder relevantes, ya que Afganistán está aquejado también por el problema de la rivalidad de las élites, en un proceso inconcluso de nacionalización, propia de todos los países de la región. Logrado este consenso se podría hablar de una ayuda a la construcción nacional efectiva. De la historia se conoce solo un caso de la reforma exitosa de una sociedad por una fuerza extranjera, a saber, aquella que realizó EE.UU. en Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Pero allí las reformas económicas y sociales fueron impuestas a un país con las élites y el ejército derrotados; en el caso afgano no hay un objetivo claro que derrotar, ya que el talibán no es un ejército regular, sino una fuerza de características imprecisas que actúa mimetizándose con la población y en muchos casos apoyada por esta. A su vez, el gobierno de Karzai no está apoyado unánimemente por todos los grupos de poder del país y muy escasamente por la población. La experiencia de la URSS en Afganistán nos dice que una guerra de este tipo puede durar indefinidamente sin una clara derrota, pero tampoco sin la victoria militar.

El desarrollo de los acontecimientos pos Guerra Fría nos muestran que en algunos casos la actuación en el escenario internacional no está reservada solamente a las superpotencias (o a la única superpotencia). En las condiciones de la globalización actual el movimiento de personas, información, así como las amenazas traspasan fronteras y los acontecimientos ocurridos en los rincones del planeta que parecen alejados en este caso del continente latinoamericano y de Chile pueden a futuro tener influencia directa e indirecta en este. De hecho hay autores chilenos como Hernán L. Villagrán que consideran que la política exterior y de seguridad del país debe cambiar en el sentido del mayor involucramiento en los

principales esfuerzos de los países centrales. Aquello, en la opinión de este autor, le serviría para salir del círculo del subdesarrollo adelantándose a la semiperiferia del sistema mundial y adquiriendo alianzas necesarias con los países más avanzados. Es evidente que para este mayor involucramiento el país tiene que contar con los estudios que develan verdaderos motivos de la política exterior de las potencias centrales, en este caso de EE.UU. Hay veces cuando los esfuerzos de estas potencias generan un efecto contrario al deseado; en este caso la causa de la paz y seguridad mundial requiere de la actuación de otros actores, cuya relevancia en el mundo bipolar estaba relegada solamente a sus regiones. Este es el caso de América Latina que establece relaciones más y más directas con otras regiones del mundo y cuyos líderes, como recientemente Ignacio Lula da Silva, pueden jugar el rol fundamental en los conflictos cruciales de nuestra época.

BIBLIOGRAFÍA

- A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (NSS-95)(1994), Washington disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>, (recuperado el 27 de noviembre de 2009).
- ASPIN, Les (1993). Amenazas a la seguridad nacional de EE.UU. y nuevos objetivos de las Fuerzas Armadas, SSHA-EPI, N° 9.
- AZIZ, Farida J. (1992). New World order in XXI century, F.J. Aziz Consultancy and Institute for Social, Political and Military Studies, *Strategic and International Affairs*.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1999). *El gran tablero mundial*, Barcelona: Paidós.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). *Posledni suveren na raspurtie (El último soberano en la encrucijada)*. <http://www.globalaffairs.ru/numbers/18/5294.html> (recuperado el 3 de marzo de 2010).
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2004). *The Choice: Global Domination o Global Lidership*, NY: Basic Books, (en el artículo se usa su edición rusa de 2007).
- BOROGAN, Irina (2007). Islamskoye dvizhenie Uzbekistana (MIU). en: <http://studies.agentura.ru/tr/idu/> (recuperado el 11 de octubre de 2008).
- GHALI, Boutros (1992). "An agenda for peace-preventive diplomacy, peacemaking and peace keeping", report of Secretary General, 17 june 1992.

BUSH, George (1990). UN World parliament for peace, Address before United Nations General assembly, New York City, October 1, 1990, *US Department of State Dispatch*, October 8, 1990.

COLLINS, Kathleen (2003). The Political Role of Clans in Central Asia, Source: Comparative Politics, Vol. 35, Nº 2, Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4150150> Accessed: 30/05.

COONEY, Daniel (2005). "Karzai Wants End to U.S. - Led Operations", Associated Press Online (Kabul) 20.IX.2005.

CONRY, Barbara (1997). US global leadership, euphemisme for World Policeman, en: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1126 (recuperado el 3 de noviembre de 2009).

Discurso de toma de posesión del presidente Barack Obama en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2009/january/20090121073521liameruoy0.5717432.html> (recuperado el 10 de septiembre de 2009).

FUKUYAMA, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona: Planeta.

HAASS, Richard N., (1999). What to Do With American Primacy, *Foreign Affairs*, September/October 1999.

HELB, Leslie H. (CFR, 2009). The Holes in Obama's Afghanistan Plan, en: http://www.cfr.org/publication/19007/holes_in_obamas_afghanistan_plan.html (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

HELB, Leslie H. (CFR, 2009). Why the Taliban Won en: <http://www.cfr.org/publication/20074/> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

HELB, Leslie H (WSJ, 2009). Obama's Befuddling Afghan Policy Why is the president hesitating on more troops to fight his 'war of necessity'?, en: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204488304574426812788385256.html> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

Humans Rights Watch (2004). Sozdavaya obraz vraga. Religioznyie presladovania v Uzbekistane en <http://www.hrw.org/russian/reports/uzbek/2004/enemy/3.html> (recuperado el 11 de octubre de 2008).

- HUNTINGTON, Samuel (1999). The Lonely Superpower, *Foreign Affaires*, March/April 1999.
- KEOHANE, Robert O., NYE, Jr. Joseph S (1989). Power and Interdependence, New York: Harper Collins.
- KISSINGER, Henry (1994). *La Diplomacia*, Fondo de la Cultura Económica: Mexico.
- KUPCHAN, Charles (2003). New World Order: Not Only One Will Win, *Die Zeit* May 22, 2003 disponible en: http://www.cfr.org/publication/6005/new_world_order.html (recuperado el 15 de febrero de 2010).
- MARTINELLI, Alberto (2005, 2009). Ot mirovoi sistemy k mirovomu soobshestvu? (Del sistema mundial a la comunidad mundial). en: *Sotsiologicheskie issledovaniya*, N1 enero 2009, pp. 5-15. En inglés disponible en: *Journal of World-Systems Research*. 2005. V. XI. N° 2, pp. 241-260.
- MEARSHEIMER, John J. *Structural Realism*, en: Tim Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, eds (2006). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, pp. 71-88.
- NYE, Jr. Joseph S. (1992). What new order? *Foreign Affaires*.
- NYE, Jr. Joseph S. (2002). *The paradox of american power: why the World only superpower can't go it alone*, Oxford University Press.
- Obama on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan en: <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/March/20090327121221xjsnommis0.1558496.html&distid=ucs>, traducción oficial al español en <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March/20090330125738emanym3.803653e-02.html> (recuperado el 10 de septiembre de 2009).
- “Pakistan President Blasts Afghan Leader”, CNN.com, 6.III.2006.
- POLK, William P. (2009). Lecciones vietnamitas para Obama, *Le Monde diplomatique*.
- RASHID, Ahmed (2000). *Taliban*, London: Yale University Press.
- RASHID, Ahmed (2008). *Descent into Chaos*, New York: Viking.

RSC (2009). *How Did We Get Here? Afghanistan 8 Years Later*.

A Brief Overview of the Events Leading to the Obama Administration's Quandary & the Policy Implications of Ignoring the Recommendations of the McChrystal Report, October 22.

RUBIN, Barnett (2006). La incierta transición de Afganistán: de caos a la normalidad (traducción oficial al español). CFR N12, marzo de 2006, en <http://www.cfr.org/publication/10273/> (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

SHAKLEINA, Tatiana (1997). "Doctrina Clinton" y buduschee amerikanskoi vneshnei politiki, SSHA-EPI, N° 10.

SCHOULTZ, Lars (1998). *Beneath the United States*, London: Cambridge.

SCHULTZINGER, Robert D (1984). *The wise man of foreign affairs*, New York: Columbia University Press.

SHULSINGER, Robert D (2006). La política exterior y las elecciones: perdurabilidad del bipartidismo, en <http://www.usinfo.state.gov/journals/itps/1096/ijps/pj14sch.htm> (recuperado el 10.11.2006).

US House of Representatives, Hearings (2009). http://foreignaffairs.house.gov/hearing_notice.asp?id=1121 (recuperado el 18 de noviembre de 2009).

WALTZ, Kenneth (1979). *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.

WESTAD, Odd A. (2009). *The Global Cold War*, New York: Cambridge University Press.

EL FRACASO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿FALLAS HUMANAS O SISTÉMICAS? [∞]

FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ*

RESUMEN

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron en el banquillo de los acusados a la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos y, principalmente, a la CIA, al FBI y a la Agencia Nacional de Seguridad, por no haber alertado oportunamente sobre la amenaza terrorista. El Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes fueron los primeros en instituir una comisión de investigación para analizar las causas que condujeron a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Más tarde, y por presión de la ciudadanía, el Presidente George W. Bush, instauró la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos. Más allá de las críticas que recibieron ambas comisiones, se puede decir que estas hicieron un trabajo honesto y acucioso sobre las verdaderas causas de los ataques terroristas. Entre las fallas y errores de las agencias de seguridad e inteligencia, se detectaron errores organizativos, culturales, sistémicos y también fallas humanas.

Palabras clave: *Inteligencia, seguridad, Estados Unidos, CIA, FBI.*

ABSTRACT

THE FAILURE OF THE INTELLIGENCE COMMUNITY OF THE UNITED STATES ON SEPTEMBER 11. SYSTEMIC OR HUMAN FLAWS?

The terrorist attacks of September 11th, put the blame on to the US' intelligence community, and mainly the CIA, FBI and the NSA, because they failed to set an early warning alert of the incoming

* Doctor en Ciencias Políticas - Università degli studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile. barrientos.franklin@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 031109
Fecha de aceptación: 241110

terrorist threat. The Senate's Intelligence Committee and the Intelligence Permanent Committee of the House of Representatives were the first to create an investigation commission to analyze the causes that drove to the 911 attacks. Later on, and due to the citizen's pressure, President Bush installed the National Investigation Commission for the Terrorist Attacks to the US. Beyond of the criticisms both commission received, it can be said that they perform an honest and accurate work over the real causes of the terrorist attacks. Among the flaws and mistakes of the security and intelligence agencies, organizational, cultural, systemic and human flaws were detected.

Key Words: *Intelligence, security USA, CIA, FBI.*

INTRODUCCIÓN

Históricamente los norteamericanos han encarado sus crisis políticas mediante la creación de comisiones de investigación como lo demuestran la creación de la Comisión Warren que investigó el asesinato del Presidente John F. Kennedy; la Comisión Kerner, creada por el Presidente Lyndon B. Johnson, para investigar las causas de las protestas raciales de 1967, y la Comisión del Senado que investigó el escándalo de Watergate en 1973. En lo que se refiere a la investigación sobre las causas y responsabilidades de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, se constituyeron dos comisiones de investigación: la Comisión Conjunta del Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de Cámara de Representantes,¹ que comenzó sus sesiones en febrero de 2002 y las cesó el 10 de diciembre del mismo año, y la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos, ordenada por el Presidente George W. Bush el 27 de noviembre del año 2002, cuyo reporte final fue presentado el 22 de julio de 2004.²

En la I Parte de este artículo se examinan las principales conclusiones a que llegó la Investigación Conjunta del Comité de Inteligencia del Senado y el Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes (2002); mientras que en la II Parte se hace lo mismo, con la investigación de la Comisión Nacional de Investigación sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos (2004), conocida también con el Informe 11-S. En las III y IV Partes se destacan

1 Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and after the Terrorist Attacks of September 11 2001. www.gpoaccess.gov/Congressional_Report

2 National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.2004. www.gpoaccess.gov/9/11

las falencias y errores cometidos por las principales agencias de inteligencia que fueron blanco de críticas por su actuación, como el FBI y la CIA. La V Parte, sin embargo, es distinta, y se refiere a los comentarios y críticas hechos por expertos en inteligencia y académicos que no participaron como informantes ni testimonios de las investigaciones oficiales mencionadas en la parte I y II. Finalmente, en la VI Parte, se reportan las conclusiones extraídas del análisis de los documentos y artículos consultados.

Se advierte que el objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento de las principales agencias de inteligencia norteamericanas encargadas de alertar sobre las amenazas a la seguridad interior y exterior de Estados Unidos, específicamente el FBI y CIA, que fueron el blanco principal de las críticas de la prensa y las investigaciones antes mencionadas. Las otras agencias de inteligencia son analizadas solo secundariamente en dichas investigaciones. Por último, no debe olvidarse que los errores cometidos por otros servicios de inteligencia pueden servir para evitar que los nuestros no caigan en las mismas equivocaciones o inobservancias.

La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos

La Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos fue creada formalmente por el Presidente Ronald Reagan mediante la Orden Ejecutiva 12333 de 1981. Al momento de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Comunidad de Inteligencia era una federación compuesta por 14 agencias gubernamentales –civiles y militares– que tenían la función de recolectar información para la toma de decisiones del Presidente, el Consejo Nacional de Seguridad, los Secretarios de Estado y de Defensa, así como para otros miembros de la rama ejecutiva. El cargo de Director de la Comunidad de Inteligencia, para el 11 de septiembre, recaía en el Director de la CIA George Tenet.

Agencias que componían la Comunidad de Inteligencia Nacional al 11 de septiembre de 2001

- 1. Agencia Independiente**
 - Agencia Central de Inteligencia (CIA).

- 2. Departamento de Defensa**
 - Agencia Nacional de Seguridad (NSA).
 - Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO).
 - Agencia Nacional de Imágenes y Mapas (NIMA).

- Inteligencia de la Fuerza Aérea (AFI).
 - Inteligencia Militar (MI).
 - Oficina Naval de Inteligencia (ONI).
 - Inteligencia del Cuerpo de Marines (MCIA).
 - Inteligencia de la Guardia Costera (CGI).
 - Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA).
- 3. Departamento de Energía**
- Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia (OICI).
- 4. Departamento de Justicia**
- Oficina Federal de Investigaciones (FBI).
 - Agencia Federal Antidrogas (DEA).
- 5. Departamento de Estado**
- Oficina de Inteligencia e Investigaciones (INR).
- 6. Departamento del Tesoro**
- Oficina de Inteligencia y Análisis (OIA).

I. PARTE

La Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes de Estados Unidos

La Investigación Conjunta del Senado y de la Cámara señala que la Comunidad de Inteligencia poseía una gran cantidad de información respecto de Bin Laden y sus actividades terroristas, pero las agencias no fueron capaces de identificar la fecha, el lugar, ni la naturaleza específica de los ataques planificados para el 11 de septiembre de 2001. Es más, desde el año 1994, por lo menos, se sabía que los terroristas contemplaban utilizar aviones como proyectiles, pero esta información no fue evaluada por la C.I. Entre comienzos de 1998 y el verano del año 2001 se tuvo conocimiento de un posible ataque terrorista al interior de Estados Unidos, pero la opinión general era que estos iban a ocurrir en el extranjero, no en suelo americano. En lo que respecta a la recolección de inteligencia, se informa que algunas piezas de información importantes fueron pasadas por alto, mientras que otras fueron tachadas como poco significativas y por lo tanto no fueron diseminadas. Por esta razón no se pudo capitalizar toda la información disponible y, en consecuencia, la C.I. perdió varias oportunidades para desbara-

tar los ataques del 11 de septiembre; impidiendo la entrada o deteniendo a los posibles secuestradores para, al menos, tratar de desorganizar el complot al interior de Estados Unidos (*Joint Inquiry*, 2002: XI).

Se advierte, además, que durante el año 1999 la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) obtuvo una gran cantidad de información sobre algunos individuos relacionados con el terrorismo, pero la Agencia no compartió esta información ni con la CIA ni con el FBI. Después se supo que estos sujetos eran los mismos que participaron en los ataques del 11 de septiembre. El informe critica a la CIA, por no haber informado al Departamento de Estado, ni al FBI, ni a la oficina de inmigración sobre la entrada a Estados Unidos de dos militantes islamistas sospechosos, Khalid al-Mihdhar y Nawak al-Hazmi, que más tarde tripularon el vuelo 77 de American Airlines. Desde mediados del 2000 la CIA tenía información que señalaba que Al-Midhar poseía múltiples visas de entrada a Estados Unidos, y que Al-Hazmi había viajado a Los Ángeles, pero ninguno de ellos fue puesto en la lista de sospechosos (*Joint Inquiry*, 2002: XII).

En agosto de 2001 la oficina del FBI en Minneapolis estado de Misessota, en conjunto con oficiales del Servicio de Inmigración, detuvo al ciudadano francés Zacarías Moussaoui, inscrito en una escuela de vuelo de Minneapolis. Los agentes sospechaban que estaba envuelto en un secuestro de aviones, pero no pudieron obtener una orden para investigarlo bajo la Ley de Vigilancia e Información de Extranjeros (FISA). Más tarde se descubrió que estaba en contacto con Al Qaeda, pero en ese momento los agentes sospechaban que el sujeto tenía contactos con la guerrilla chechena. Se culpa también al FBI por no tomar en serio la advertencia de un agente estacionado en Phoenix, que denunciaba la presencia sospechosa de un grupo de musulmanes que recibían entrenamiento de vuelo en una escuela de Arizona. Si las unidades antiterroristas estacionadas en el Cuartel General del FBI hubieran puesto atención a la advertencia, se podría haber detenido a los sospechosos y, tal vez, se hubiese desbaratado el complot del 11 de septiembre (*Joint Inquiry*, 2002: XII - XIII).

Los errores sistémicos

La revisión de los eventos que rodearon el 11 de septiembre de 2001 reveló al Comité Especial de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes un sinnúmero de errores sistémicos, que impidieron que los esfuerzos antiterroristas de la Comunidad de Inteligencia lograran evitar la gran tragedia, y se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) *Problemas de organización y coordinación al interior de la C.I.*

Antes del 11 de septiembre la C.I. no estaba ni bien organizada ni bien equipada para enfrentar la amenaza del terrorismo internacional al interior de Estados Unidos. Existían grandes diferencias entre la recolección de inteligencia exterior proporcionada por la CIA, y las capacidades de colección de inteligencia doméstica manejada por el FBI. Estos problemas de coordinación aumentaron la vulnerabilidad de Estados Unidos frente al terrorismo internacional (*Joint Inquiry*, 2002: XV).

b) *El limitado rol del Director de la Central de Inteligencia*

Antes del 11 de septiembre de 2001 ni el gobierno ni la C.I. contaban con una estrategia antiterrorista de largo alcance para combatir la amenaza terrorista de Bin Laden. Se culpa de ello a George Tenet que, en su calidad de Director de la CIA y coordinador de la Comunidad de Inteligencia, no tuvo la voluntad ni fue capaz de ordenar la amplia gama de recursos con que contaba para combatir la amenaza terrorista contra Estados Unidos (*Joint Inquiry*, 2002: XVI).

c) *La falta de fondos para la lucha antiterrorista*

Entre el final de la Guerra Fría y el 11 de septiembre de 2001, todos los fondos de la C.I. cayeron; los únicos que aumentaron fueron aquellos destinados al antiterrorismo, no obstante eso, hubo problemas en la asignación de los recursos para frenar la amenaza terrorista que se estaba desarrollando (*Joint Inquiry*, *Ibidem*).

d) *Uso ineficiente de la enorme capacidad tecnológica de Estados Unidos para la lucha terrorista*

Los problemas en esta área se relacionan con la falta de colaboración entre las agencias que componen la C.I. y su reticencia para desarrollar e implementar capacidades técnicas más agresivas para combatir al terrorismo. Aquí se critica al FBI por no contar con una base de datos antiterrorista centralizada, y por confiar todavía en sistemas computarizados técnicamente obsoletos e insuficientes para manejar sus bases de datos. De paso se critica a la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) encargada de la inteligencia de señales, por su incapacidad de procesar toda la información que poseía sobre el terrorismo, a pesar de contar con una moderna tecnología

de comunicaciones. Se reprocha también la escasa colaboración en materias antiterroristas, entre la Agencia Nacional de Seguridad y el FBI (*Joint Inquiry, Ibídem*).

e) *Análisis estratégico deficiente*

La comprensión del fenómeno Al Qaeda, al interior de la C.I., se vio impedida por la incapacidad de las agencias de inteligencia para elaborar análisis estratégicos de calidad sobre el terrorismo. La calidad de los análisis sobre el terrorismo eran inconsistentes ya que muchos analistas no tenían experiencia, eran incompetentes, estaban mal entrenados y no tenían acceso a la información crítica. Todo esto impidió desarrollar análisis creativos para conectar los datos y comprender el significado de los fragmentos individuales de inteligencia. Estas deficiencias analíticas minaron la habilidad de los políticos para entender completamente la naturaleza de la amenaza y para tomar decisiones bien informadas (*Joint Inquiry, Ibídem*).

f) *Falta de personal especializado para traducir la información recolectada en lenguas y dialectos extranjeros*

La C.I. no estaba preparada, antes del 11 de septiembre de 2001, para traducir la inmensa cantidad de información antiterrorista por la falta de personal especializado en lenguas extranjeras, sobre todo, en lenguas orientales como el arábigo, el pastún y otras utilizadas por los terroristas islámicos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

g) *Problemas para compartir la información al interior de la C.I. y entre esta y otras agencias*

Antes del 11 de septiembre de 2001 las agencias que componían la C.I. no compartían adecuadamente la información relevante sobre antiterrorismo. Esta falta de comunicación era el resultado de diversos factores: deficiencias culturales, impedimentos legales, rivalidades profesionales y, a veces, la misma naturaleza de las misiones impedía la colaboración. A menudo, los funcionarios de una misma agencia o de una misma unidad tampoco compartían información y, menos aún, entre una agencia de inteligencia y otra. Esto mismo sucedía entre las agencias federales, estatales y locales (*Joint Inquiry, Ibídem*).

h) *Problemas relacionados con la inteligencia humana*

Se critica a la C.I. de no haber sido capaz de colocar agentes al interior del círculo interno de Al Qaeda. Esta falta de fuentes humanas confiables y bien informadas limitó significativamente la capacidad para adquirir la información necesaria que impidiera los ataques del 11 de septiembre. El Informe del Comité de Inteligencia del Senado señala que la falta de información fiable sobre la red terrorista se debió a una excesiva confianza en la información proporcionada por los servicios de inteligencia extranjeros (*Joint Inquiry*, 2002: XVII).

i) *Dificultades del FBI para aplicar la Ley sobre información para personas extranjeras (FISA).*

Durante el verano de 2001 cuando la C.I. fue alertada de un inminente ataque de Al Qaeda, surgieron dificultades con las solicitudes del FBI para utilizar la Ley de Inteligencia para la Vigilancia Extranjera (FISA) contra los sospechosos de terrorismo, esto condujo a una disminución de la vigilancia de sospechosos de pertenecer a Al Qaeda en Estados Unidos (*Joint Inquiry*, *Ibidem*).

J) *Acciones encubiertas*

Estos pasajes están borrados en la versión del Informe de la Comisión de Inteligencia del Senado y la Cámara de Representantes para el público (*Joint Inquiry*, *Ibidem*).

k) *Escasa colaboración de los militares con las agencias de inteligencia*

Los militares fueron reticentes a conducir una ofensiva militar antiterrorista en Afganistán, y también dudaron en participar en operaciones dirigidas por la CIA contra Al Qaeda. Esta actitud se debía a que los militares pensaban que la Comunidad de Inteligencia era incapaz de proporcionar la inteligencia que necesitaban para apoyar las operaciones militares en terreno (*Joint Inquiry*, 2002: XVIII).

l) *Problemas para rastrear las finanzas terroristas*

Las actividades de los secuestradores del 11 de septiembre de 2001 fueron financiadas, en gran parte, por el envío de dinero desde el extranjero

y por fondos que llevaban encima los terroristas. Se critica que antes de esta fecha no hubiera coordinación entre las agencias del gobierno para rastrear los fondos de los terroristas y para cortar sus redes de apoyo financiero. Esto habría ayudado a desbaratar y desorganizar el complot (*Joint Inquiry, Ibídem*).

m) *Medidas defensivas antiterroristas*

A pesar de los informes de inteligencia, que desde 1998 hasta el verano de 2001 indicaban que la red terrorista de Bin Laden pensaba golpear al interior de Estados Unidos, ni el gobierno ni la C.I. tomaron ninguna acción para implementar medidas defensivas y preventivas en Estados Unidos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

n) *No eliminación de Afganistán como santuario de Al Qaeda*

La estrategia antiterrorista adoptada por el gobierno, entre 1996 y septiembre de 2001, no tuvo éxito para eliminar a Afganistán como santuario y campo de entrenamiento de Bin Laden y su red terrorista. Para oponerse a Al Qaeda se emplearon una variedad de instrumentos, entre ellos los métodos policiales, pero al parecer no dieron los resultados esperados para ubicarlos y eliminarlos (*Joint Inquiry, Ibídem*).

ñ) *Fallas en la alerta temprana*

No obstante poseer información de inteligencia sobre la inmediatez de la amenaza terrorista entre la primavera y el verano de 2001, no se dio la alerta temprana porque en el gobierno se pensaba que ataques de la magnitud de los del 11 de septiembre no podían suceder allí (*Joint Inquiry, Ibídem*).

o) *Colaboración con servicios extranjeros*

A través de su investigación, la Comisión conjunta del Senado y de la Cámara obtuvo información sobre la existencia de fuentes de apoyo extranjero a los terroristas que cometieron los ataques del 11 de septiembre, pero la Comunidad de Inteligencia aun no verificaba esta información. A los ojos de la Comisión, este vacío de información en la inteligencia de Estados Unidos es inaceptable, dada la magnitud y el potencial de riesgo que esto significa para la seguridad nacional. La C.I. debe dedicarse a analizar esta área de problemas en la forma más rápida y agresiva posible (*Joint Inquiry, Ibídem*).

La Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes concluye que por una variedad de razones la Comunidad de Inteligencia fracasó en capitalizar, tanto en el plano individual como colectivo, la trascendencia de la información disponible que parecía relevante para enfrentar los eventos del 11 de septiembre. Como consecuencia de aquello, la C.I. perdió muchas oportunidades para desbaratar los ataques del 11 de septiembre, ya sea denegando la entrada o deteniendo a los posibles secuestradores para al menos tratar desbaratar el complot, a través de la vigilancia y otras medidas investigativas al interior de Estados Unidos, con el fin de generar un alto estado de alerta, y así solidificar la comunidad nacional contra los ataques.

II. PARTE

El Informe de la Comisión Nacional de Investigación contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos (2004)

Para la Comisión Nacional encargada de analizar los ataques terroristas contra Estados Unidos, las causas que explican el fracaso de las agencias de inteligencia el 11 de septiembre de 2001 son cuatro (National Commission, 2004: 339)

- 1) La falta de imaginación de los analistas para reunir los fragmentos de información existentes y alertar de la inminencia de los ataques de Al Qaeda.
- 2) Errores en la definición e implementación de la política antiterrorista, las agencias encargadas de controlar el terrorismo no le otorgaron la importancia ni la prioridad que se merecía el tema.
- 3) Capacidades insuficientes para enfrentar la nueva amenaza terrorista; porque los ataques terroristas fueron encarados con los mismos medios y capacidades destinados para luchar durante la Guerra Fría.
- 4) La detección de grandes errores en la administración y manejo de la información entre las diversas agencias de inteligencia encargadas de la seguridad nacional, que no compartieron la información y cada una defendió su propio territorio.

A esto hay que agregar que los líderes políticos tampoco comprendieron la gravedad de la amenaza representada por el terrorismo islámico; si la hubieran entendido, habrían implementado las políticas correctas para eliminarla.

1) Falta de Imaginación

La Comisión Nacional encontró que, antes del 11 de septiembre, la Comunidad de Inteligencia adolecía de una falta de imaginación institucionalizada, por esa razón los analistas y asesores no pudieron medir ni prevenir la amenaza terrorista. Una mayor imaginación podría haber ayudado a elaborar análisis más audaces y escenarios más atrevidos que desafiaran la rutina, compuesta por los análisis de causa-efecto, que son los favoritos de las burocracias públicas tradicionales.

Se critica la falta de prolijidad de la C.I. ya que en sus documentos solo se menciona la organización terrorista Al Qaeda, a partir de 1999, en circunstancias que su existencia estaba documentada desde 1988, al final de la ocupación soviética de Afganistán. Se señala, asimismo, que en julio de 1995 una Estimación Nacional de Inteligencia (NIE) puso en alerta sobre futuros ataques terroristas contra intereses de Estados Unidos. El documento declaraba que el peligro terrorista aumentaría en los próximos años, y que los posibles blancos serían la Casa Blanca, el Capitolio y otros símbolos del capitalismo, como Wall Street y lugares de gran concentración de personas, como estadios y aeropuertos, pero, a pesar de ello, no se tomaron los resguardos necesarios (National Commission, 2004: 341).

Entre los años 1996 y 1997 se recibió nueva información sobre la responsabilidad de Bin Laden y su grupo en una serie de atentados contra personal militar norteamericanos en Yemen en 1992; en Somalia en 1993, y en Arabia Saudita en 1995. Entre 1998 y 2001 circularon varios documentos de análisis sobre la estructura y las redes globales que poseía Al Qaeda, pero, a pesar de conocer su distribución organizativa y sus dimensiones, no se contaba con información completa acerca de su estrategia, se cree que, por esa razón, la C.I. no fue capaz de dimensionar la amenaza que Bin Laden y su red terrorista representaba para Estados Unidos.

La imaginación –afirma el Informe de la Comisión Nacional– no es un regalo normalmente asociado con las burocracias. Sin embargo, es necesario encontrar la manera de rutinizarlas. Incluso se debe burocratizar el ejercicio de imaginación. Para lograr aquello se requiere algo más que un experto que pueda imaginar que un avión puede ser utilizado como arma. Se sabía que en el pasado Al Qaeda y otros grupos habían utilizado vehículos suicidas, como camiones bombas o barcos bombas, de ahí a imaginar aviones como

proyectiles o bombas suicidas, el paso no era muy lejano, pero nadie fue capaz de imaginar algo así (National Commission, 2004: 344).

El tema de los ataques aéreos por sorpresa no era algo nuevo para la C.I., porque desde que los japoneses atacaron Pearl Harbor en 1941 el gobierno había destinado muchos recursos para estudiar este tipo de ataques y desarrollar estrategias y métodos para impedirlos. Los analistas contaban con información sobre la posibilidad de un ataque aéreo por parte de extremistas islámicos, pero no fueron capaces de adelantarse y alertar al gobierno.

Por ejemplo, en 1996 como resultado del derribamiento del avión TWA 800, el Presidente Clinton creó una comisión dirigida por el Vicepresidente Al Gore para analizar las deficiencias en la seguridad de la aviación en Estados Unidos. Los expertos se enfocaron principalmente en el peligro de las bombas colocadas dentro de los aviones, pero no mencionaron en ninguna parte el secuestro de aviones ni la utilización de estos como proyectiles, aunque sí advirtieron sobre la escasa investigación sobre lo que transportaban los pasajeros dentro del avión (National Commission, *Ibidem*).

En 1998 se tuvo información sobre un posible plan de Al Qaeda para secuestrar un avión y canjear los rehenes con prisioneros como el “Jeque Ciego”, Omar Abdel Rhaman, que cumplía condena en Estados Unidos. Otros informes sobre amenazas mencionaban la posibilidad de usar aviones repletos de explosivos. El más alarmante señala un posible complot para hacer estallar un avión con explosivos en una ciudad de Estados Unidos (National Commission, *Ibidem*).

Por su parte, el Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericano (NO-RAD) en uno de sus juegos de guerra imaginó el posible uso de aviones como proyectiles y desarrolló ejercicios para enfrentar la amenaza de aviones que desde el mar se dirigían hacia Estados Unidos, cargando armas de destrucción masiva. Pero la idea fue descartada por basarse en especulaciones y no en informes de inteligencia actualizados (National Commission, *Ibidem*).

El tema de un ataque aéreo estaba en el aire, varias agencias de gobierno señalaron la posibilidad del secuestro de un avión y el peligro que esto representaba para la seguridad nacional, pero no desarrollaron ni probaron

ninguno de aquellos escenarios. Según la Comisión Nacional “*con la excepción de los análisis sobre los esfuerzos de Al Qaeda para procurarse armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, no existe evidencia de que los métodos para alertar sobre los ataques por sorpresa fueran aplicados regularmente*” (National Commission, *Ibidem*).

2) Fallas en la política antiterrorista

El gobierno de Estados Unidos subestimó la amenaza terrorista que cada vez se hacía más evidente. La tragedia de las bombas contra la embajada norteamericana en Nairobi, Kenya, en 1998, fue el momento preciso, la oportunidad ideal, para que el gobierno examinara a fondo toda la política de seguridad nacional y la amenaza que significaba Bin Laden, pero las agencias del gobierno no hicieron frente a la amenaza.

Los esfuerzos del Departamento de Estado fueron ineficientes porque Al Qaeda y el terrorismo no eran sus prioridades en la agenda política. En 1996 la CIA advirtió que la única forma de acabar con la amenaza de Bin Laden era terminar con el santuario que poseía en Afganistán, pero, en aquellos años la preocupación del Departamento de Estado estaba puesta en la creciente tensión que existía entre India y Pakistán y no en Afganistán. Recién en 1998 el gobierno comenzó a presionar al régimen talibán para conseguir la expulsión de Bin Laden hacia otro país, donde pudiera ser capturado para luego enjuiciarlo, pero esta estrategia fracasó rotundamente porque los talibanes continuaron otorgándole protección (National Commission, 2004: 349).

Los asesores políticos confiaban en que las acciones encubiertas de la CIA serían suficientes para capturar o matar a Bin Laden, pero esta no tenía las capacidades ni el personal para llevar a cabo esta arriesgada misión. Había límites que la agencia era incapaz de franquear porque necesitaba la ayuda de terceros, las organizaciones políticas y guerrilleras opuestas a los talibanes, que no eran muy confiables debido a las pugnas internas e intereses contrapuestos que habían entre ellos (National Commission, *Ibidem*).

Las medidas militares fallaron o no fueron aplicadas. Es cierto que en 1998 el Pentágono ordenó bombardear los campamentos terroristas con misiles Tomahawk, estos objetivos militares se alcanzaron pero Bin Laden no pudo ser eliminado. Después de esa fecha el Departamento de Defensa no emitió ninguna orden para efectuar otras misiones contra el santuario de Al Qaeda

en Afganistán. Según el Informe de la Comisión Nacional, los desafíos políticos, como la decisión de invadir Afganistán, estaban ligados directamente al problema de la falta de imaginación ya discutido anteriormente.

3) Capacidades insuficientes

En cuanto a las capacidades, en el informe de la Comisión se afirma que antes del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos trató de resolver el problema de Al Qaeda con las mismas instituciones y capacidades que había utilizado en las últimas fases de la Guerra Fría, potenciales claramente insuficientes, pero poco se hizo también para expandirlas o reformarlas.

Si se analizan las estrategias para capturar a Bin Laden, nos percatamos que los norteamericanos utilizaron todas las herramientas que brinda el poder nacional, como la diplomacia, sanciones económicas, operaciones encubiertas y acciones militares, pero ellas no fueron suficientes: *“mirando hacia atrás, estamos sorprendidos -dice el informe- con el pequeño y poco imaginativo menú de opciones para la acción, que ofrecían los presidentes Clinton y Bush”* (National Commission, 2004: 350).

Las acciones encubiertas dependían del Centro Antiterrorista y de la Dirección de Operaciones de la CIA. Pero, si uno lee el informe de la Comisión Nacional, resulta que dentro de la Unidad Bin Laden de la CIA las opiniones estaban divididas, habían algunos oficiales dispuestos a realizar la arriesgada misión pero otros no estaban de acuerdo. Los altos jefes de la Dirección de Operaciones de la CIA tampoco se mostraban muy entusiastas para realizar una acción encubierta. El propio James Pavitt, jefe de la Dirección de Operaciones, pensaba que una campaña antiterrorista sería, contra un enemigo como Osama Bin Laden, era una tarea que debían realizar, en primer lugar, los militares y no el Servicio Clandestino de la CIA (National Commission, 2004: 351).

En lo que respecta al Departamento de Defensa la situación era parecida, algunos oficiales del Comando de Operaciones Especiales trabajaban en planes para usar fuerzas especiales en Afganistán, pero los altos jefes, como los generales Hugh Shelton y Anthony Zinni, tenían opiniones distintas. El informe señala que los militares nunca estuvieron completamente comprometidos en la misión de encontrar a Al Qaeda, aunque ese era el enemigo más peligroso que entonces amenazaba a Estados Unidos.

A pesar de todo, las fallas más graves se encontraron en las capacidades de las agencias domésticas, como FBI, Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y la Agencia Federal de Aviación (FAA), entre otros. Según la Comisión Nacional, el FBI no tenía los recursos humanos, ni la capacidad para relacionar la información en poder de los agentes en terreno con las prioridades nacionales. El director del FBI, por ejemplo, no sabía que su oficina estaba tras la caza de dos posibles militantes de Al Qaeda operativos en Estados Unidos, ni tampoco sabía que sus hombres habían arrestado a un extremista islámico que había tomado lecciones de vuelo hasta el 11 de septiembre (National Commission, 2004: 352).

4) Errores en la administración y coordinación de información

A nivel operativo hubo fallas en la dirección y coordinación entre las agencias de inteligencia. La información no fue compartida, a veces inadvertidamente, por trabas legales o sencillamente por negligencia y desconfianza. Pero si la información no fue compartida, menos aún lo fueron los análisis y es por ello que no se lanzaron operaciones conjuntas efectivas. La Comunidad de Inteligencia debía asegurarse que la información fuese compartida y que las funciones estuviesen claramente definidas entre las agencias, sobre todo a través de la división extranjero-doméstico, pero la C.I. no fue capaz de conectar los datos, no por falta de imaginación, sino también debido a fallas en la coordinación. *“Como quiera que se etiqueten los problemas, dice, pensamos que ellos son síntomas de la enorme incapacidad del gobierno para adaptarse a la forma de administrar los problemas frente a los nuevos desafíos del siglo veintiuno. Las agencias, lo mismo que un grupo de especialistas en un hospital, deben ordenar pruebas, observar los síntomas y prescribir los medicamentos. Lo que estuvo ausente fue el médico encargado de asegurar un trabajo de equipo”* (National Commission, 2004: 353).

Como un ejemplo de esta falla a nivel operativo se mencionan el caso de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) que, siendo la encargada de interceptar, descifrar y analizar las comunicaciones, tenía información sobre dos terroristas islámicos, Khaled y Nawaf, que más tarde participaron en el atentado contra las Torres Gemelas, pero no comunicó este hallazgo ni a la CIA ni al FBI por que estas agencias no le solicitaron información específica, y porque en la NSA pensaban que su trabajo no consistía en investigar las identidades de las personas.

En adición a las fallas en el manejo operacional, la Comisión Nacional identificó, además, fallas a nivel institucional. Se menciona el fracaso del Director de la CIA, George Tenet, que en su calidad de Director de la Comunidad de Inteligencia no fue capaz de movilizar a las 14 agencias de inteligencia en su guerra contra el terrorismo, entregando como antecedente que el 4 de diciembre de 1998 envió una directiva a varios oficiales de la CIA y a su ayudante, encargado de las relaciones con la Comunidad de Inteligencia, señalando que estaban en guerra contra el terrorismo y que no debían escatimarse los recursos y las personas para este esfuerzo, pero sucedió que, a pesar de este llamado, ni la CIA ni la Comunidad de Inteligencia se involucraron en esta cruzada antiterrorista, lo que dejó de manifiesto que la autoridad del Director de la CIA para movilizar a la Comunidad de Inteligencia era casi nula (National Commission, 2004: 357).

Este episodio puso en evidencia las limitaciones de mando del Director de la Central de Inteligencia, especialmente sobre las cuatro agencias de inteligencia que dependen del Departamento de Defensa. Esto se debe a que no controla los fondos de esas agencias, ni sus presupuestos, además, tiene poca información sobre cómo gastan sus recursos. No hay que olvidar que el 80% de los fondos totales para la labor de inteligencia del gobierno de Estados Unidos es manejada por el Departamento de Defensa y no por el Director de la CIA, en tanto que Director de la Comunidad de Inteligencia (National Commission, *Ibidem*).

III. PARTE

Los errores del FBI

1. Introducción

La Oficina Federal de Investigaciones (FBI) es una agencia federal dependiente del Departamento de Justicia creada el 26 de julio de 1908, es comandada por un Director, nombrado por el presidente de Estados Unidos, y confirmado por el Senado por un período de diez años. En el ámbito federal es la única agencia encargada de tareas de contrainteligencia y antiterrorismo.

2. Organización

El FBI cuenta con un Cuartel General en Washington D.C. y está organizado en cuatro Direcciones: la Dirección Ejecutiva para la Inteligencia, la

Dirección para el Antiterrorismo y Contrainteligencia, la División para el cumplimiento de la ley y la Dirección de Administración. El FBI posee 56 oficinas (field offices) distribuidas a lo largo del país, cada una es dirigida por un Agente Especial (Special Agent-in-Charge o SAC), dedicado a tareas de investigación criminal y actividades operativas que apoyan el trabajo de las cuatro Direcciones nacionales ya nombradas. El FBI cuenta, además, con una amplia presencia internacional con agentes emplazados en las embajadas norteamericanas en el exterior, los denominados Adjuntos Legales, son agentes de enlace con las policías de países amigos y existen en 45 países.

3. El Programa de Contrainteligencia del FBI

En su labor de contrainteligencia, el FBI se ha encargado de investigar y vigilar a extranjeros que pudieran realizar actos de sabotaje y amenazar a las personas y los intereses de los ciudadanos norteamericanos en el territorio nacional, como el caso de los alemanes y japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. A mediados de los sesenta esta labor se extendió igualmente hacia otros blancos, como grupos radicales y terroristas, que podrían amenazar el orden y la seguridad pública. A partir de los 90, luego de la desaparición de la amenaza soviética, le fue asignada la tarea de confeccionar una "Lista de Amenazas a la Seguridad Nacional" listado que, además de las amenazas clásicas a la seguridad nacional, contiene una amplia gama de peligros "no tradicionales".

4. El Programa Antiterrorista del FBI

El programa antiterrorista del FBI se inició a mitad de los años 80, pero ha sufrido varios cambios debido a la diversa importancia asignada al terrorismo como asunto de seguridad nacional. Recién, después de las bombas contra la embajada norteamericana en el Líbano y los ataques a las barracas de los marines en Beirut en 1983, el FBI estableció una Sección de Terrorismo dentro de la División de Investigación Criminal. En 1996, y en coincidencia con los ataques contra el Centro Mundial de Comercio de Nueva York en 1993; y contra el edificio de oficinas de Oklahoma City, en 1995, la agencia creó su propio Centro Antiterrorista.

Entre los mayores episodios terroristas investigados por el FBI en esos años se destacan: la investigación del ataque al Centro Mundial de Comercio de Nueva York, el 26 de febrero de 1993; el desbaratamiento

de una célula de seguidores del Sheik Rahman, a fines del año 1993, quienes planeaban atacar los edificios símbolos de Nueva York, como el puente George Washington, incluidos los túneles Lincoln y Holland; cooperación con las autoridades filipinas para bloquear un ataque al aeropuerto de Manila que estaba destinado a destruir doce aviones en vuelo a Estados Unidos; la investigación de las bombas contra la embajada norteamericana en Nairobi, Kenya, atribuidas a la red Al Qaeda; detención de los perpetradores de los ataques a las Torres Khobar en febrero de 1995; detención de Ahmed Ressam cuando trataba de cruzar la frontera desde Canadá hacia Estados Unidos el 13 de diciembre de 1999, quien planeaba atacar el aeropuerto internacional de Los Ángeles; y la investigación del ataque suicida contra el U.S.S. Cole, ocurrido en Yemen, el 12 de octubre de 2000.

5. Los principales errores del FBI

Una de las principales acusaciones hechas por la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes contra el FBI, es haber ignorado la advertencia de uno de sus agentes destacado en Phoenix que prevenía sobre la presencia sospechosa de numerosos musulmanes inscritos en una escuela para pilotos en Arizona. Según los investigadores, la detención de estos extranjeros habría ayudado a desbaratar la red terrorista de Al Qaeda en Estados Unidos y, en consecuencia, evitar los ataques contra las Torres Gemelas y el Pentágono.

El 10 de julio de 2001 el agente Kenneth Williams, destacado en la oficina del FBI de Phoenix, envió una comunicación electrónica a la Unidad del Fundamentalismo Radical (RFU) y a la Unidad Usama Bin Laden (UBLU), ambas en el Cuartel General, alertando sobre la posibilidad de que Osama Bin Laden estuviera enviando estudiantes para asistir a las escuelas de aviación civil en Estados Unidos. Según consta en la investigación, el agente habría hecho cuatro recomendaciones al Cuartel General: compilar una lista de las escuelas de aviación civil; establecer contacto con esas escuelas; discutir sus teorías sobre Bin Laden con la Comunidad de Inteligencia; y solicitar autorización para obtener información sobre las visas de las personas que solicitaron matricularse en esas escuelas de vuelo. Desgraciadamente sus recomendaciones no fueron cursadas antes del 11 de septiembre y el memo fue enviado a otra oficina. En el Cuartel General, ningún jefe de unidad antiterrorista leyó el documento antes del 11 de sep-

tiembre y la oficina de campo de Nueva York tampoco tomó medidas para detener a los sospechosos.³

La otra acusación contra el FBI dice relación con la detención del ciudadano francés Zacarías Moussaoui que frecuentaba la escuela de vuelo de Minneapolis y que se supone tendría alguna relación con Al Qaeda. El 15 de agosto de 2001 los instructores de vuelo de la escuela de pilotaje de Minneapolis informaron al FBI local que tenían un alumno extranjero que presentaba un comportamiento algo bizarro, y que estaba muy interesado por los planes de vuelo entre los aeropuertos de Heathrow y Kennedy. Los oficiales del FBI sospecharon que Moussaoui podría estar envuelto en un secuestro de aviones, pero nada más, y aprovechando que había expirado su visa de estadía en Estados Unidos, obtuvieron una orden de arresto por parte de los agentes de inmigración. Cuando fueron a registrar su departamento se llevaron sus efectos personales y un computador portátil, pero como no tenían autorización para investigar el contenido del computador no lo abrieron. Para ello debían tener una orden de la Corte para aplicarle a Moussaoui la Ley de Vigilancia de la Inteligencia Extranjera (FISA Act). Mientras tanto, los agentes aprovecharon para investigar al detenido, pero lo único que encontraron fue una supuesta conexión entre Moussaoui con los rebeldes chechenos, pero no con Al Qaeda. A nadie en el FBI se le ocurrió que el detenido podría estar conectado con la comunicación de Phoenix o con la entrada de Al-Mihdhar y Al-Hazmi en Estados Unidos. *“El 12 de septiembre 2001, se abrió el computador de Moussaoui, descubriéndose que contenía unas cartas de un tal Yazid Sufaat, propietario de un departamento en Malasia donde se había tenido, en enero del 2000, una reunión de Al Qaeda, conocida por las autoridades norteamericanas”* (Coste, Philippe et. al. 2004).

La CIA fue informada del caso por el FBI pero tardó demasiado en entregar la información que tenían sobre Moussaoui, este era realmente un miembro de Al Qaeda, la organización fundamentalista de Osama Bin Laden.

En el capítulo tres del Informe de la Comisión Nacional de los atentados terroristas contra Estados Unidos, se analiza la actuación de las agencias

3 Sobre el FBI y el memo de Phoenix, consultar la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y de la Cámara, p. 325 y ss. Sobre el mismo tema, consultar la Comisión Nacional sobre los ataques terroristas, *op. cit.* Staff Statement N° 10, p. 9.

responsables de la lucha antiterrorista antes del 11 de septiembre de 2001. En lo que respecta al FBI el informe es lapidario, pues señala que la agencia –la única encargada de tareas de antiterrorismo y contrainteligencia– no contaba con recursos humanos preparados para realizar tareas de inteligencia, además, no realizaba inteligencia estratégica, sino solamente inteligencia táctica. La recolección de inteligencia era deficiente y los análisis eran inadecuados (National Commission, 2004: 77).

En el año 1998 el FBI elaboró un Plan Estratégico de cinco años, pero este fracasó porque no obtuvo los recursos humanos necesarios, no obstante, que la seguridad nacional y económica fueran las primeras prioridades de la institución. El informe de la Comisión Nacional señala que esta iniciativa encontró mucha resistencia entre los altos jefes operativos de la agencia. A esto se viene a sumar la poca consideración que gozaban los analistas, porque dentro de la institución se privilegiaban las tareas operativas y los pocos analistas que había eran utilizados en tareas tácticas de apoyo a la investigación de casos. La recolección de inteligencia de fuentes humanas era limitada, y los agentes carecían de un entrenamiento adecuado, porque del curso de 16 semanas que tenían que hacer, solamente tres días estaban dedicados a materias de contrainteligencia y antiterrorismo. La agencia tampoco contaba con traductores suficientes que dominaran lenguas orientales y otras lenguas claves. Su sistema de información era anticuado e inadecuado (National Commission, *Ibidem*).

A esto hay que agregar la falta de información entre la investigación criminal y la inteligencia; pues había procedimientos legales y culturas organizacionales que impedían que un agente dedicado a asuntos criminales pasara información a otro dedicado a materias de inteligencia y viceversa. No se puede negar, que esta falla de naturaleza burocrática, conocida como “la muralla”, obstaculizó la entrega de información sobre los terroristas islámicos entre los fiscales y los agentes del FBI, y entre el FBI y los agentes de la CIA. *“En el FBI las órdenes eran que la información desarrollada en la investigación criminal no podía ser compartida con civiles”* (Goodman, M., 2008: 2007).

La incapacidad o la falta de voluntad del FBI para compartir información también era conocida por los oficiales encargados de la seguridad nacional en la Casa Blanca, según Richard Clarke (Clarke, R., (b) 2004), el Consejo Nacional de Seguridad nunca recibió un informe escrito desde el FBI. La única vez que recibieron información relevante fue durante la crisis del

Milenio en el gobierno de Clinton. La secretaria de Justicia, Janet Reno (Reno, J., 2004), señala que ella envió varios memos al Director del FBI, Louis Freech, donde le expresaba su preocupación por la falta de capacidades de la institución para compartir información y para desarrollar sus capacidades de inteligencia, pero nunca supo qué es lo que se hizo para mejorar la situación.

IV. PARTE

Los errores de la CIA

1. Introducción

La Agencia Central de Inteligencia (CIA) fue creada por el presidente Harry Truman en 1947, mediante la Ley de Seguridad Nacional (National Security Act 1947), con el objeto de recolectar información exterior para facilitar la toma de decisiones políticas y defender los intereses de Estados Unidos para evitar otro ataque como Pearl Harbor.⁴ La CIA ha sido la principal agencia de inteligencia de carácter civil, encargada de realizar operaciones clandestinas en apoyo a la política exterior norteamericana. El Director de la CIA (DCI) es nombrado por el presidente de Estados Unidos y hasta hace poco era el encargado de coordinar el trabajo del resto de las agencias de inteligencia civiles y militares del gobierno.

2. Organización

La Agencia Central de Inteligencia está formada por cuatro direcciones: La Dirección de Operaciones (DO) encargada de ejecutar las órdenes de servicio y las operaciones especiales en territorio nacional o en territorio extranjero; la Dirección de Inteligencia (DI) es responsable del análisis y diseminación de información; la Dirección de Ciencia y Tecnología (DS & T) debe crear y utilizar las tecnologías de la información para desarrollar los equipos de comunicación, vigilancia y armamentos que necesita la agencia para desarrollar su trabajo, además tiene la misión de evaluar los avances

4 Sobre el tema de la CIA y su apoyo a la política exterior de Estados Unidos, consultar al ex Director de la Agencia (1991-1993) Robert Gates. "The CIA and American Foreign Policy". *Foreign Affairs*, Winter 1987/88. Otros artículos sobre el mismo tema. Trevor Barnes. "The Secret Cold War: The CIA, and American Foreign Policy in Europe, 1946-1956". Part I y II. *The Historical Journal*, vol 24, N° 2, June, 1981; y vol 25, N° 3, September, 1982.

tecnológicos de los demás países e impedir el uso de estos contra los intereses norteamericanos; la Dirección de Administración es la que controla el trabajo diario de la agencia, y también está a cargo de las funciones de contrainteligencia. A estas cuatro direcciones hay que agregar el staff de la Oficina del Director de la Central de Inteligencia.

Al interior de la Agencia coexisten diversas culturas internas que reflejan las diferentes formaciones y perspectivas de los oficiales y sus diferentes especialidades ocupacionales que van desde eruditos analistas con conocimientos en sistemas políticos, militares y económicos extranjeros, en la Dirección de Inteligencia; científicos en la Dirección de Ciencia y Tecnología; oficiales de caso, expertos en propaganda, oficiales paramilitares y especialistas en contrainteligencia, en la Dirección de Operaciones; administradores y oficiales de seguridad en la Dirección de Administración; y managers, abogados, inspectores, especialistas en control de armas y personal de enlace, en la oficina del Director de la agencia (Johnson, Loch, 1999).

Aunque trabajan en el mismo edificio, la Dirección de Inteligencia y la Dirección de Operaciones están separadas existiendo una gran rivalidad entre ambas. En realidad, el personal de operaciones constituye la élite de la agencia. Los miembros de la DO, conocidos como oficiales de caso (Case officer), viven afuera y son los responsables de reclutar y manejar a los agentes nativos para recolectar información en todo el mundo, desde fuentes abiertas o cerradas. Dentro de la Dirección de Operaciones existe otra cultura adicional que es la de los Oficiales de Operaciones Especiales (Covert Action Staff o CAS) que siempre ha constituido una de las subdivisiones más controvertidas de la Agencia debido al tipo de trabajo que desarrollan, sus misiones que, a veces, consisten en derrocar a gobiernos extranjeros, por medio de la propaganda, la manipulación política y económica y las actividades de combate o paramilitares (Johnson Loch, *Ibidem*).

Según Abram Shulsky, dentro de la jerga estadounidense, se distingue entre agente encubierto “oficial” y “no oficial”. El término de agente oficial (official cover) se refiere a un oficial de inteligencia disfrazado como diplomático o como otro tipo de funcionario gubernamental que normalmente está asignado al exterior. El Agente No Oficial (Non Official Cover o NOC) se refiere a cualquier tipo de disfraz, como hombre de negocios, periodista, turista, que puede servir para explicar porqué el oficial está en un país extranjero (Shulsky, A.; Schmitt, Gary, 2002: 12).

La Dirección de Operaciones ha logrado muchos éxitos, pero también ha obtenido rotundos fracasos a nivel nacional e internacional. La desconfianza hacia la inteligencia humana (HUMINT) dentro de la clase política y la opinión pública tiene sus raíces en los errores y excesos cometidos por la agencia en su historial de operaciones clandestinas.

3. Los errores de la CIA

La principal acusación de la Investigación Conjunta del Comité Especial de Inteligencia del Senado y del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes contra la CIA, se refiere a la falta de diligencia o falta de voluntad de sus funcionarios por no alertar oportunamente –aunque tenían información– al Departamento de Estado, ni al Servicio de Nacional de Inmigración o al FBI, la entrada a Estados Unidos de dos peligrosos terroristas ligados a Bin Laden, Khalid al-Mihdhar y Nawaf al-Hazmi, que participaron en el secuestro del vuelo 77 de American Airlines que impactó contra el Pentágono, en Washington.

La Comunidad de Inteligencia conocía los nombres de Khalid al-Mihdhar y Nawaf al-Hazmi desde comienzos del año 2000 porque sabía de su participación en una reunión de operativos de Al Qaeda en Kuala Lumpur, Malasia, que era monitoreada por un equipo de vigilancia de la CIA. Según el Informe de la Comisión Conjunta, *“El 5 de marzo de 2000, los agentes de Bangkok informaron al Cuartel General de la CIA que Nawaf al Hazmi, había salido el 15 de enero 2000 en vuelo de United Airlines con dirección a Los Ángeles. Al día siguiente, el 6 de marzo, se recibió un mensaje de otra estación de la CIA, que manifestaba su interés por la información del primer cable en relación a que un miembro de ese grupo había viajado a Estados Unidos. Pero la CIA no tomó ninguna acción respecto a los nombres mencionados en los dos mensajes ni los puso en la lista de sospechosos, como aconsejaban los procedimientos, ni tampoco avisó al FBI sobre la presencia de estos individuos en Estados Unidos”* (Joint Inquiry, 2002: 13). Lo extraño es que en ese tiempo el personal de la CIA trabajaba estrechamente con el FBI en apoyo a la investigación sobre el ataque contra el U.S. Cole en Yemen, y a pesar de la urgencia de la información no comunicaron estos nombres a los agentes del FBI para chequearlos.

La investigación conjunta de la Cámara y el Senado también crítica duramente al Director de la CIA, George Tenet, porque en su calidad de Director de la Agencia Central de Inteligencia y coordinador de la Comunidad

de Inteligencia, no fue capaz de coordinar los recursos de la Comunidad para combatir la creciente amenaza terrorista contra Estados Unidos. La C.I. era un inmenso organismo que abarcaba 14 agencias y más de diez mil empleados, pero el número de personas empleadas exclusivamente para luchar contra Osama Bin Laden y Al Qaeda era relativamente pequeño. Los funcionarios operaban en lugares geográficos dispersos y, a menudo, no contaban con tecnologías de información adecuadas, a esto se suma el hecho de que estas enormes burocracias no contaban ni con la cultura ni con la organización apropiada para trabajar en forma coordinada, pensando en los requerimientos del otro (*Joint Inquiry*, 2002: 39).

Otra crítica contra el Director de la CIA tiene que ver con el escaso liderazgo que ejercía al interior de la Comunidad de Inteligencia. En 1998, luego de los atentados contra las embajadas norteamericanas en África, George Tenet envió un memorando a varios oficiales de la CIA y a la Comunidad de Inteligencia, a través de su ayudante, Joan Dempsey, señalando que estaban en guerra contra Bin Laden y que no debían escatimarse los recursos para dar esta pelea. El memorando no tuvo el efecto deseado, pues solo logró movilizar parcialmente a la CIA, pero no al resto de la comunidad de inteligencia, la que no se sintió comprometida en esta decisión. Este episodio puso al descubierto las limitaciones de la autoridad del Director de la Agencia Central de Inteligencia respecto a la dirección de la Comunidad de Inteligencia y, especialmente, sobre la inteligencia de las Fuerzas Armadas que dependen del Departamento de Defensa (*Joint Inquiry, Ibídem*).

En el capítulo 3 del Informe de la Comisión Nacional contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos se acusa a la CIA de ser una organización “renuente a tomar riesgos”. La Agencia *“es una organización capaz de atraer gente extraordinariamente motivada, pero es renuente a tomar riesgos, con una capacidad para realizar acciones encubiertas atrofiada, predispuesta a restringir la entrega de información, con dificultades para asimilar la llegada de un nuevo tipo de personal y acostumbrada a presentar informes de inteligencia descriptivos. En otras palabras, la CIA, necesita un cambio significativo para que pueda ser efectiva en sus tareas antiterroristas”* (National Commission, 2004: 93).

Esta misma acusación la había hecho anteriormente Richard Clarke en su testimonio ante la Comisión Nacional, al afirmar que hubo personas que trabajaron arduamente en el FBI, la CIA, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y la Casa Blanca para destruir a Al Qaeda, antes

de que golpeará catastróficamente a Estados Unidos, aunque había otros que pensaban que un ataque de esta naturaleza sería improbable. *“En los altos cargos de la CIA y de los militares, hubo reticencia para utilizar plenamente todas las capacidades disponibles. Hubo una aversión al riesgo...”* (Clarke, R., (b) 2004).

En el capítulo 11 del mismo Informe de la Comisión Nacional se critica directamente al Centro Antiterrorista de la CIA, dirigido por Cofer Black, de no prevenir los ataques aéreos del 11 de septiembre cuando esa era su misión principal (National Commission, 2004: 347).

El Centro Antiterrorista de la CIA no analizó la posibilidad de que un avión secuestrado y repleto de explosivos pudiera ser utilizado como arma. Ellos no efectuaron este tipo de análisis, desde la perspectiva del enemigo, sabiendo que los ataques terroristas suicidas se habían convertido en una de las principales tácticas de los terroristas en el Medio Oriente. Si hubieran actuado de esta forma, podrían haber encontrado factible que un grupo operativo suicida fuese capaz de volar un avión de grandes dimensiones.

El Centro Antiterrorista de la CIA no desarrolló indicadores consistentes para un ataque de este tipo. Uno de esos indicadores podría haber servido para descubrir posibles terroristas que deseaban entrenarse para volar grandes aviones, o que querían comprar simuladores de vuelo avanzados.

El Centro Antiterrorista de la CIA, ni la Comunidad de Inteligencia establecieron requerimientos para monitorear tales indicadores. Es por eso que el sistema de alerta no fue consultado para información sino hasta julio del año 2001 cuando el FBI informó que potenciales terroristas estaban interesados en programas de entrenamiento en escuelas de vuelo en Arizona, o en agosto de 2001 cuando fue arrestado Zacarías Moussaoui por su comportamiento sospechoso mostrado en una escuela de vuelo en Minnesota. A finales de agosto el arresto de este islámico fue informado al Director de la CIA y a otros altos oficiales bajo el rótulo de “Extremistas Islámicos Aprenden a Volar”. Pero debido a que el sistema no estaba preparado para comprender el significado potencial de esta información, las noticias no tuvieron efecto en la alerta.

El Centro Antiterrorista de la CIA, ni la Comunidad de Inteligencia, ni los expertos en seguridad aérea analizaron los sistemas de defensa al interior

de los aviones o contra los aviones controlados por terroristas suicidas. Los diferentes informes sobre amenazas que mencionaban aviones fueron pasados a la Administración Federal de Aviación (FAA). Pero, como esta agencia solamente reaccionaba frente a amenazas creíbles y específicas no actuaron frente a las alertas no especificadas que se describen aquí. Nadie en el gobierno fue consultado sobre el papel de las vulnerabilidades domésticas.

En el informe oficial correspondiente a la Décima Audiencia Pública de la Comisión Nacional contra los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos titulado: "La actuación de la Comunidad de Inteligencia", se agregan otras críticas relacionadas con el proceso de análisis y recolección de inteligencia en la CIA (National Commission, 2004).

V. PARTE

La opinión de los expertos y académicos

1. Las fallas en la cultura organizativa

Autores reconocidos como Melvin A. Goddman, Amy Zegart, Bruce Berkowitz y Richard Russell, entre otros, afirman que las fallas de las agencias de inteligencia el 11 de septiembre de 2001 se deben buscar en su estructura y cultura organizativa más que en las fallas individuales, porque éstas no supieron adaptarse a las nuevas amenazas internacionales surgidas al término de la Guerra Fría. Para el ex agente de la CIA, Melvin A. Goodman, los errores apuntan a fallas organizacionales que habrían impedido a la CIA cumplir a cabalidad sus misiones de recolectar información clandestina y elaborar las Estimaciones Nacionales de Inteligencia (NIE) (Goodman, M., 2008: 212).

Según Amy Zegart, profesora de la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de California en Los Ángeles, quien ha realizado una vasta y documentada investigación empírica sobre las agencias de inteligencia, los fracasos se deben a factores organizativos tales como: 1) la naturaleza burocrática de su organización, la que hace que la reforma interna sea muy difícil de realizar; 2) el interés personal del propio Presidente, los legisladores y los burócratas del gobierno los que trabajan en contra de la reforma de la rama ejecutiva; 3) la estructura fragmentada del gobierno federal, la que colocaba barreras para la reforma legislativa. Por eso, para mejorar

las capacidades de los servicios de inteligencia se requiere de un cambio en la cultura y rutina organizacional, así como en sus estructuras. Según la autora, los oficiales de inteligencia y los políticos sabían de la gravedad de la amenaza terrorista de Al Qaeda, y entendían que había que hacer cambios organizativos para frenar la amenaza, pero no lo hicieron (Zegart, A., 2005: 78-80).

Entre la caída de la Unión Soviética y los ataques del 11 de septiembre de 2001 se desarrollaron 6 comisiones mixtas para tratar los problemas de la Comunidad de Inteligencia; en el mismo período se realizaron 3 grandes iniciativas gubernamentales y 3 reuniones de fundaciones y centros privados que examinaban los problemas de la Comunidad de Inteligencia. En total, los informes de las comisiones propusieron 340 recomendaciones para mejorar las capacidades de los servicios. *“De las 340 recomendaciones, solamente 35 fueron implementadas exitosamente, y 268, es decir, el 79% del total, resultaron en ninguna acción”* (Zegart, Amy, 2005). En lo que se refiere a la cultura organizacional, Zegart afirma que la CIA presenta numerosas patologías culturales, como el parroquialismo, resistencia al cambio y una creencia excesiva en la importancia de la seguridad, resumida por la frase “need to know” que significa que la información debe ser compartida solo con aquellos que deben conocerla. Según la autora, esta necesidad de conocer se opone a la necesidad de compartir (Zegart, *Ibidem*).

Bruce Berkowitz, ex analista de la CIA, señala que el fracaso de la inteligencia el 11 de septiembre no fue un error de los dedicados y motivados analistas y oficiales de caso, este se debió a una falta de agilidad organizacional. El problema fue que estas personas estaban encerradas en una organización que era demasiado lenta, inflexible y apegada a sus tradiciones para enfrentar las amenazas modernas (Berkowitz, Bruce, 2003). Richard Russell, afirma que la CIA sufre de una poderosa estructura burocrática que la hace lenta para responder a los eventos e impide la iniciativa intelectual y analítica. Russell recuerda que en el año 1996 la Dirección de Inteligencia (DI) de la CIA hizo un esfuerzo para reducir los niveles jerárquicos y acercar más los analistas a los altos mandos, como en la moderna empresa privada, pero el experimento fracasó; agrega que el intento por recortar los niveles de la jerarquía administrativa fue sofocado por los inamovibles intereses burocráticos. *“Hoy, el analista de nivel inferior, está separado del Director de la Agencia Central de Inteligencia por ocho anillos burocráticos”* (Russell, Richard, 2003).

2. La inteligencia estratégica versus la inteligencia policial

Una de las discusiones más interesantes que se produjeron luego de los ataques del 11 de septiembre tiene que ver con una vieja controversia acerca de la naturaleza de la inteligencia estratégica, recogida por la CIA, y la inteligencia policial, recolectada por el FBI. Se dice que los espías (CIA) recolectan información, mientras que los agentes (FBI) recolectan evidencias. Las causas de estas diferencias se deben a que ambas instituciones tienen mundos, misiones, códigos, prácticas y métodos de trabajo distintos (Treverton, G. (a) 2003).

En primer lugar, la inteligencia que recoge la CIA está orientada hacia el futuro y su finalidad es informar al estamento político para la toma de decisiones, en este sentido la inteligencia es proactiva. En cambio, los agentes encargados de aplicar la ley, como la policía y el FBI, se ocupan de persecuciones y arrestos tendientes a resolver casos policiales, no se interesan de la agenda política. *“El FBI, la primera agencia federal encargada de hacer cumplir la ley, continúa ocupándose de detener delincuentes, su éxito se mide por la cantidad de arrestos y procesamientos. Estas agencias encargadas de hacer cumplir la ley, son reactivas, se ponen en acción solo después de que se ha cometido un delito. No necesitan análisis estratégico, sino que operan, caso a caso, la inteligencia es importante solo en la medida en que proporciona pistas para la investigación”* (Hitz, F.; Weiss, B., 2004).

En segundo lugar, los oficiales de la CIA no efectúan arrestos, pues ello significaría renunciar a la posibilidad de obtener más información sobre una red de espías o terroristas. Los funcionarios del FBI, por su parte, deben hacer arrestos y deben presentar pruebas ante la corte de justicia para apoyar sus casos.

En tercer lugar, el oficial de caso de la CIA debe proteger sus fuentes y métodos de información, además, debe proteger a sus informantes que pueden ser capturados y ejecutados, como sucedió durante la Guerra Fría. El criticado culto al secreto de la CIA proviene del acta de fundación de la agencia, el National Security Act de 1947, que estatuyó la protección de los métodos y fuentes. El agente del FBI, en cambio, está obligado a revelar sus fuentes y métodos de obtención de información ante el juez o la Corte de Justicia si así se lo ordenan. Esto proviene de los requerimientos legales de protección de la evidencia durante los procesos. El

oficial del FBI debe mantener la integridad de la investigación y preservar la cadena de evidencias, estos son “mantras” culturales que aprenden los nuevos reclutas cuando ingresan a la academia policial de Quantico, en Virginia (Hitz, F.; Weiss, P., *Ibidem*).

3. **Recolección y compartimentación de la información**

Las comisiones de investigación encontraron que la excesiva compartimentación de la información (stovepiping) era una patología que impedía su adecuada diseminación. El fenómeno es una consecuencia de la integración vertical de la información al interior de las agencias que la producen. Su fundamento es la vieja doctrina de que las agencias deben proteger sus fuentes y métodos. Para Richard A. Best jr., esto se debe a que las agencias que recolectan imagen, señales e inteligencia humana están separadas, y porque la compartimentación, en esencia, significa tener el control de la información a través de las agencias que la recolectan, lo que inevitablemente conduce a demoras y otras dificultades en la entrega de la información (Best, Richard, 2004). Según Melvin Goodman, durante el período que va desde enero a marzo de 2000, entre 50 y 60 analistas y operativos de la Comunidad de Inteligencia leyeron los cables relacionados con los viajes de Al-Midhar y Al-Hamzi, pero no compartieron ninguna información (Goodman, M., 2008).

Para Gregory Treverton, analista principal de la RAND, y autor de numerosas publicaciones sobre inteligencia, esto de la compartimentación de la información es una herencia que se remonta a los tiempos de la Guerra Fría donde existía una cierta lógica en la forma en que estaba organizada la inteligencia. Los servicios de inteligencia estaban estructurados de acuerdo a las fuentes, es decir, a las diferentes formas en que se recolectaba la inteligencia. Por ejemplo, la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) se ocupaba de interceptar señales (SIGINT), la Dirección de Operaciones (DO) de la CIA se encargaba de la inteligencia humana (HUMINT), y la Agencia Nacional para las Imágenes y Mapas (NIMA) se dedicaba principalmente a la recolección de imágenes (IMINTY). Cada una de estas agencias, en forma particular y sin coordinarse con las otras, podía orientarse hacia el blanco dominante que era la Unión Soviética. El análisis estaba centralizado en la Dirección de Inteligencia (DI) de la CIA, donde se encuentran los analistas, pero esta no tenía el monopolio de la información, pues la Dirección de Inteligencia de la CIA tenía como concurrentes a la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA),

a la Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado (INR) y otras agencias de Washington (Treverton, G. (b) 2003).

4. Incapacidad de conectar la información y escasez de datos

El escaso intercambio de información, lo que Amy Zegart denomina el 11° mandamiento de la inteligencia, es un fenómeno muy extendido entre la Comunidad de Inteligencia y, según la autora, la CIA perdió por lo menos cuatro oportunidades operativas para descubrir a los terroristas de Al Qaeda, entre enero de 2000 y julio de 2001, debido a que no compartió la información con su contraparte, el FBI. Asimismo, entre julio y agosto de 2001 se perdieron tres oportunidades más para conectar la información que habría permitido capturar a los terroristas del 11 de septiembre (Zegart, A., (a) 2007).

En julio de 2003 seis experimentados profesionales que habían participado en diferentes agencias de seguridad, donde llegaron a ocupar altos cargos directivos, publicaron un artículo en el prestigioso diario *The Economist* titulado “América Necesita más Espías”. Allí se referían a las causas de las fallas de la Comunidad de Inteligencia el 11 de septiembre, y proponían una serie de medidas para reformar el sistema de inteligencia. Según los autores, muchas de las críticas se han focalizado en fallas en las comunicaciones, la incapacidad de compartir información entre la CIA y el FBI y la Agencia Nacional de Seguridad, así como en la falta de un análisis efectivo, o sea, la incapacidad de conectar y asociar el conocimiento. Efectivamente, señalan, no se conectaron las piezas de información conocidas antes del 11 de septiembre, pero, lo más importante, fue el hecho de que la información disponible para el análisis era de mala calidad. Hubo muy poca información útil para conectar. Según su experiencia colectiva, la única forma de descubrir y destruir una organización terrorista es penetrar la organización; y la mejor forma de hacerlo es colocar espías en su círculo más secreto.⁵

Sobre este mismo tema, Richard Russell declara que la historia de penetraciones humanas contra los adversarios de Estados Unidos es pobre para la

5 *The Economist*, July 10, 2003. “America needs More Spies”. Los autores fueron Robert Bryant, ex Asistente del Director del FBI; John Hamre, ex Asistente del Secretario de Defensa; John Lawn, ex Administrador de la Agencia para el Control de Drogas (DEA), John Mac Gaffin, ex Asistente del Director de Operaciones de la CIA; Howard Shapiro, ex Consejero General del FBI; y Jeffrey Smith, ex Consejero General de la CIA.

inteligencia norteamericana. *“No tuvimos penetración a niveles estratégicos en Corea del Norte ni en China en 1950, en Vietnam del Norte en 1960 y comienzos de 1970, en Unión Soviética durante toda la Guerra Fría, y en Irak en la primera guerra del Golfo”* (Russell, Richard, 2003).

5. Los errores analíticos

Si se revisa el historial de desaciertos de la CIA nos encontramos con que la agencia ha cometido muchos errores analíticos. Desde la invasión de Corea del Sur en 1950, hasta la invasión de Kuwait, por Saddam Hussein, en 1990, la inteligencia norteamericana se ha equivocado muchas veces. La CIA, por ejemplo, no previno el conflicto chino-soviético en 1960; no entendió la naturaleza de la Revolución Cubana de Fidel Castro, hasta cuando ya era demasiado tarde. Rechazaron la idea de que los soviéticos podrían colocar misiles en Cuba; fueron sorprendidos por la ofensiva del Tet en Vietnam, y no vieron que se venía la intervención soviética en Afganistán, y fallaron en pronosticar el colapso de la Unión Soviética (Schmitt, Gary, 2006).

Si se revisa la literatura sobre ataques por sorpresa, uno puede percatarse que se trata principalmente de errores analíticos. En el caso específico del 11 de septiembre de 2001, lo mismo que en Pearl Harbor en 1941, había muchos “ruidos” o rumores acerca de ellos, pero había pocas “señales” que sugerían un ataque inminente. Los mensajes interceptados a Al Qaeda eran ambiguos, se hablaba de ataques, pero no se precisaba la fecha ni el lugar donde ocurrirían.

Hasta qué punto las fallas de la inteligencia el 11 de septiembre se debieron a problemas de recolección o de análisis, es algo que todavía está por verse. Pero es significativo que el informe final de la Comisión Conjunta del Senado y de la Cámara se centrara exclusivamente en problemas de análisis, diseminación y traducción de la información existente, no en la recolección (Hitz, F.; Weiss, P., 2004).

La CIA fue creada originalmente para recoger información para realizar las estimaciones de inteligencia destinadas a los decisores políticos pero, sin pretender exculpar a la agencia de sus responsabilidades, es necesario aclarar que en parte la mala calidad de sus análisis sobre el terrorismo se debe a los recortes presupuestarios que afectaron los programas de inteligencia entre los años 1990 y 2000, y que causaron una reducción sig-

nificativa de personal de la agencia, sobre todo a nivel de los analistas. A esto debe añadirse que el grueso del presupuesto de inteligencia estaba destinado a la Dirección de Operaciones, encargada de las operaciones encubiertas y no a la Dirección de Inteligencia, encargada del análisis. Otro fenómeno que vino a reforzar la presión y afectar el rendimiento de los analistas fue el surgimiento de los canales de noticias veinticuatro horas, como CNN, y la aparición de internet, durante los años 1990. Estas fuentes de información abierta aumentaron considerablemente la cantidad de testimonios circulante lo que hizo más difícil el trabajo de los analistas.⁶

6. La inteligencia de imágenes y señales

Frank J. Cilluffo declara que a mediados de 1990 se produjo un cambio desde la inteligencia humana hacia métodos de inteligencia más “limpios”, como la inteligencia de señales, fenómeno que no se veía desde los años 1970 cuando la CIA fue caricaturizada como “un elefante colérico” por el senador Frank, Church, debido a los escándalos de las operaciones encubiertas de la CIA en Centroamérica y en Chile, entre otros países (Cilluffo, J. Frank, 2002). James Carafano, por su parte, afirma que debido al éxito del uso de plataformas técnicas durante la crisis de los misiles en Cuba, la inteligencia norteamericana se focalizó, cada vez más, en obtener fotografías, o sea, “inteligencia dura”. Estos medios técnicos de recolección fueron colocados para recolectar información a larga escala sobre el movimiento de tropas, ubicación de bases militares, plantas industriales y silos que contenían misiles nucleares que eran los objetivos primarios de la inteligencia durante la Guerra Fría. Como resultado de aquello, la prioridad nacional para la recolección de inteligencia cambió hacia los satélites y otros medios de colección electrónicos, lejos de la inteligencia tradicional basada en agentes humanos (Carafano, James, 2004). Amy Zegart dice que entre 1991 y 2001 más del 90 por ciento del presupuesto de inteligencia de Estados Unidos era gastado en “hardware” en vez de “reclutar espías”, y que poco después de los ataques del 11 de septiembre el *New York Times* reportaba que Estados Unidos gastaba más de US\$ 10 billones al año en satélites espías y otros hardwars, y solo US\$ 10 billones al

6 Tim Weiner declara en su libro “Legado de Cenizas”, que “Desde 1991, la agencia había perdido a más de tres mil de sus mejores hombres, alrededor del 20 por ciento de sus principales espías, analistas, científicos y expertos en tecnología. Aproximadamente el 7 por ciento del servicio clandestino salía cada año por la puerta. A ello vendría a sumarse la pérdida de alrededor de un millar de experimentados espías, mientras apenas quedaba poco más de otro millar que permanecía en su puesto”, p. 492.

año en todas las operaciones encubiertas en el Sudeste asiático (Zegart, A., (a) 2007).

7. Errores políticos

Loch Johnson, académico y editor de la revista "Intelligence and National Security", sostiene que el 11 de septiembre de 2001 fue algo más que un fracaso de la inteligencia, simplemente fue el fracaso de la política, porque no obstante la alerta de la CIA sobre la amenaza del terrorismo aéreo, ni el gobierno de Clinton ni la segunda administración de George Bush tomaron decisiones significativas para reforzar la seguridad de los aeropuertos. Dice, también, que desde finales de la Guerra Fría el gobierno encargó nueve grandes investigaciones sobre sus aparatos de inteligencia, pero, la conclusión de cada una de ellas fue que los legisladores no eran capaces de clarificar qué clase de información necesitaban. En consecuencia, los oficiales de inteligencia ignoraban los datos que necesitaban los políticos, quienes, a su vez, asumían que las agencias de inteligencia adivinarían los problemas que esperaban solución en la Casa Blanca, el Departamento de Estado, y otras oficinas importantes de Washington. Esta falta de comunicación surge por la escasa conexión entre el gobierno, los políticos y las agencias de inteligencia. Concluye diciendo que en Estados Unidos se da la paradoja de que el gobierno gasta mucho dinero y esfuerzo en recolectar información, la que luego es ignorada por los legisladores, porque en el mejor de los casos, estos dedican solo cinco minutos al día para revisar los informes de inteligencia, pues, están demasiado ocupados con sus otras obligaciones (Johnson, L., (b) 2006).

8. Las fallas múltiples

El ex agente de la CIA Robert David Steele señala que las fallas del 11 de septiembre fueron múltiples y ocurrieron porque la CIA era incompetente en operaciones clandestinas, recolección de información, explotación de las lenguas extranjeras y en el procesamiento de la información multimedia, por eso no pudieron detectar ni conectar los datos. Las fallas en la recolección, añade, se deben a la obsesión de los directivos de la CIA por recolectar información basada en tecnología satelital, en circunstancias de que los analistas procesan menos del 10% de las imágenes y señales provenientes de Rusia, Europa y otros países. Además, las fallas en el procesamiento se producen porque no existe ni un lugar ni una institución en todo el gobierno de Estados Unidos donde la información se pueda reunir, agrupar y analizar

debido a restricciones y códigos anticuados y también porque el 80% de toda la información poseída por la CIA y el FBI aún no ha sido traspasada al formato digital. Las fallas en el análisis de inteligencia se debieron a los escasos analistas y recursos que se pusieron para seguir el blanco, sobre todo si se piensa que el Director de la CIA había declarado la guerra a Al Qaeda en 1998 (Steele, Robert, 2003).

Para Richard K. Betts las fallas del 11 de septiembre también fueron múltiples. Sostiene que en la misión de proporcionar alerta utilizable, la actuación antes del 11 de septiembre falló en todas las fases del ciclo de inteligencia. El sistema falló en la etapa de recolección desde el momento que no descubrió a los perpetradores, sus planes o medios de ataque, aunque las señales de inteligencia indicaban una acción inminente. Se falló, además, en procesar y diseminar la información porque algunas piezas de esta no fueron unidas ni acopladas en la forma correcta, lo que habría permitido identificar a los individuos involucrados en el complot o los instrumentos que planeaban utilizar. Se falló, también, en la etapa de análisis por no encontrar la forma correcta para conectar los datos que estaban incompletos y en desorden. Los políticos también fallaron, la administración Bush no le concedió una alta prioridad al terrorismo, como lo había hecho la comunidad de inteligencia y la anterior administración de Clinton (Betts, Richard, 2007).

9. El cambio del paradigma de inteligencia de Sherman Kent

La falla de los servicios de inteligencia el 11 de septiembre acarrearón la crítica al famoso paradigma dominante en inteligencia de Sherman Kent. Según el padre de la inteligencia norteamericana, los analistas debían utilizar el método positivista de las ciencias físicas para la inteligencia estratégica, pues con su ayuda se podría prever la conducta humana e incluso la conducta de los Estados; además, aconsejaba a los analistas que para ser objetivos, debían mantenerse alejados de los decisores políticos.

Carmen Medina, una investigadora de la CIA, señala que durante los últimos 50 años la agencia desarrolló un modelo de análisis que necesitaba solo ser bien ejecutado para producir análisis de inteligencia de calidad. Cuando este fallaba, culpábamos a los analistas (o a los recolectores), pero no al modelo. Pero, ¿qué pasa, se pregunta ella, si lo que falla no es el analista, sino el modelo? Porque las necesidades de los consumidores y sus preferencias cambian rápidamente, lo mismo que el medio donde opera el análisis de inteligencia (Medina, C., 2002).

Según Medina, el enfoque de análisis de la Dirección de Inteligencia de la CIA ha cambiado últimamente. En el viejo modelo de inteligencia, basado en el desarrollo de los eventos, el analista dedicaba un cuarto o más de su jornada de trabajo leyendo el tráfico de noticias de la noche anterior para determinar qué había de nuevo. Luego informaba de las novedades a sus colegas y superiores, quienes a su vez reportaban a la comunidad política. Este fue el modelo básico que guió la Dirección de Inteligencia de la CIA por décadas. Pero últimamente los managers de la Dirección de Inteligencia han comprendido que los intereses de los consumidores deben ser tomados en cuenta. Como resultado de esto, el modelo ha adquirido un paso adicional, ahora se debe tomar en cuenta la opinión del usuario para determinar sus intereses.

El viejo modelo de análisis, desarrollado y perfeccionado durante los años 1960 y 1970, proviene de una época en que la información era escasa. La comunicación más allá de las fronteras era difícil. Los líderes políticos raramente conversaban entre ellos, no existían como ahora las reuniones o cumbres, donde concurren los líderes de todo el mundo. La ideología era la clave para entender las relaciones internacionales, pero estos rasgos ya no describen la realidad moderna. En una era de abundancia de la información, los analistas están obligados a agregar valor a sus informes. El político, como consumidor de inteligencia, posee más vías para estar informado y gracias a las nuevas tecnologías de la información, puede consultar una enorme cantidad de datos provenientes de internet y otras fuentes abiertas. Por lo tanto, el analista debe trabajar mucho para superar las habilidades analíticas de sus consumidores. Según Medina, la orientación ideológica de los gobiernos hoy no es lo más importante en las relaciones internacionales, esta ha sido reemplazada por una larga lista de problemas o amenazas no tradicionales, las cuales tienden a desafiar las definiciones ideológicas. A pesar de todo, ella afirma que en la Dirección de Inteligencia de la CIA el análisis político sigue siendo todavía el rey (Medina, C., 2002).

Los analistas están orgullosos del viejo modelo de análisis, basado en los hechos, pero para ayudar a los decisores políticos actuales es necesario adoptar nuevas prácticas, nuevos hábitos de pensar, y nuevas formas de comunicar los análisis. Hoy día para hacer comprender un tema desconocido a un político el analista de inteligencia debe estar preparado para tomar riesgos y aventurarse en nuevas líneas analíticas. Ese no es el estilo normal de hacer las cosas, porque a los analistas se les enseña a ser conservadores. Medina, agrega, que para generar nuevas ideas los analistas y los

dirigentes del siglo XXI, deben ser intuitivos. Asimismo, los analistas modernos deben tratar de identificar las discontinuidades y no las regularidades de los eventos como hacían antaño. Pero el argumento más controvertido y audaz de Carmen Medina es que el analista del siglo XXI debe ser menos independiente y neutral para acomodarse a las necesidades del cliente o consumidor. *“Si al analista se le obliga a elegir entre la distancia analítica y su influencia sobre el decidor político, el analista del siglo XXI, debe elegir lo último”* (Medina, C., 2002).

Estas tres últimas premisas: que el analista debe tomar riesgos, que debe utilizar la intuición y que debe acomodarse a la opinión de los políticos echan por tierra todo lo aseverado por Sherman Kent, respecto a las virtudes que debía tener un buen analista de inteligencia. Este no podía tomar riesgos, debía basarse solo en los hechos y mantener una distancia y neutralidad frente a los juicios políticos.

Gary Schmitt, sostiene que el viejo modelo de Sherman Kent parece ahora como algo muy simplista, porque no se pueden separar los análisis de política exterior de la posición y de la conducta del gobierno de Estados Unidos, y al existir una muralla entre los analistas y los políticos se pueden cometer profundos errores de estimación. Para hacer frente a este problema se recomienda modificar el proceso de estimaciones para que sea más interactivo, entre la comunidad de inteligencia y la comunidad política, así como ocurre actualmente en Gran Bretaña, donde los analistas trabajan en equipo con los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Defensa (Schmitt, Gary, 2006).

10. Críticas a la Comisión de Investigación de los Atentados del 11 de septiembre

La Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas sobre Estados Unidos fue una comisión presidencial, establecida el 27 de noviembre del año 2002, para que preparara un recuento completo de las circunstancias que rodearon los atentados del 11 de septiembre; el trabajo de la comisión cesó el 21 de agosto del año 2004 con la publicación de su informe final y sus recomendaciones. En un primer momento el informe fue recibido con gran entusiasmo por el público y los analistas, en general, pero luego de revisarlo comenzaron las críticas de los periodistas, los especialistas en inteligencia, los políticos y también de los familiares de las víctimas y los activistas del Movimiento por la Verdad del 11-S, lo que provocó una pe-

queña guerrilla entre los partidarios y los detractores del Informe de la Comisión. El investigador Richard Falkenrath (Falkenrath, R., 2004/5), acusó a la administración Bush de tener poco entusiasmo para instalar una comisión independiente sobre los eventos que condujeron a los ataques del 11 de septiembre, porque el Presidente Bush, creía que esta investigación iba a ser una distracción para ejercer mayor presión sobre el gobierno. Por su parte Melvin Goodman (Goodman, M., 2008: 198), señala que el Presidente George Bush, el Director de la CIA, Tenet, y el presidente de los comités de inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes se opusieron duramente a cualquier investigación o análisis crítico de los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001.

A parte de las críticas referidas a la conveniencia de su instalación, la Comisión recibió muchos reparos en cuanto a las conclusiones y a las omisiones que contenía su informe final, no así a la narrativa histórica de los eventos que, por lo demás, recibió muchos elogios. Loch Johnson, por ejemplo, afirma que dejando de lado las habilidades narrativas de la Comisión se puede observar que la descripción de los hechos deja mucho que desear, tomando en cuenta el poder que tenía la Comisión, su amplitud, su larga duración, y el alto costo de la investigación. Dice que es especialmente inquietante la incapacidad de la Comisión para asignar cualquier culpa a los directivos de las agencias de inteligencia o a los políticos porque, según él, las fallas del 11 de septiembre también fueron políticas (Johnson, L., (a) 2006). Johnson tampoco está de acuerdo con la principal recomendación de la Comisión, aquella que establece el cargo de Director Nacional de Inteligencia. Melvin Goodman es de la misma opinión que Johnson, y sostiene que la Comisión tuvo poca voluntad para examinar las fallas y responsabilidades individuales antes de los ataques. Según él, se trataría de una maniobra de ocultamiento al igual que las evasivas de la CIA para desclasificar la totalidad de su informe del 11 de septiembre. Goodman añade que virtualmente todas las fallas fueron individuales, pero las reformas sugeridas por la Comisión y las del Congreso apuntan a los procesos y no a las personas (Goodman, M., 2008).

Según Falkenrath, la Comisión no da respuesta a la cuestión fundamental si el gobierno de Estados Unidos evaluó en algún momento la probabilidad de un ataque terrorista como el del 11 de septiembre, o si hubo acciones protectoras que el Presidente y sus principales asesores pudieron tomar para evitar la catástrofe y que no se implementaron. Dice, además, que el argumento de la falta de imaginación de los analistas es más un eslogan

que un argumento, que suena muy bien pero que es “indescifrablemente” confusa (Falkenrath, R., 2004/5). Finalmente, Richard Posner en su informe disidente de la Comisión del 11 de septiembre, afirma que el argumento de que la estructura de los aparatos de inteligencia es defectuosa, la predispone para culpar a la estructura por el fracaso de los ataques, aunque esto no sea cierto (Posner, R., 2004). El juez Posner se lamenta de que el precio de la unanimidad debilitó las conclusiones de la Comisión, y esto la llevó a adoptar recomendaciones que no fueron las más acertadas o fueron consecuencia de las negociaciones entre los políticos.

VI. PARTE

CONCLUSIONES

En líneas generales existe gran coincidencia en ambas comisiones de investigación respecto de las causas de los ataques del 11 de septiembre. Según la información recogida, ninguna de las medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos entre 1998 y 2001 logró desbaratar las redes del terrorismo islámico. El terrorismo no fue un motivo prioritario en la política de seguridad nacional de la administración de Bill Clinton; y menos aún en la administración de George Bush, que estaba más preocupada de los tratados antimisiles y las relaciones con China y la India. La falla más grave de la Comunidad de Inteligencia habría sido la falta de imaginación de sus analistas que jamás pensaron que aviones comerciales podrían ser utilizados como proyectiles. En cuanto a la recolección de información, se critica a la CIA por no haber sido capaz de infiltrar agentes al interior de la cúpula de Al Qaeda para obtener información sobre los ataques terroristas. También se le reprocha a la excesiva confianza en la información proporcionada por los servicios de inteligencia aliados, los que entregaban información poco confiable.⁷ Otra falta notable fue el escaso intercambio de información entre la CIA y el FBI respecto a los terroristas Khalid al-Midhar y Nawaf al-Hazmi. Según los informes, esto se debió a una política existente en el FBI denominada “la muralla”, que impedía la entrega de información de inteligencia a otras agencias civiles, lo que obviamente no ayudaba a resolver los casos de terrorismo. Se reprocha al FBI por su ineficiencia

7 El informe de la Décima Audiencia Pública de la Comisión sobre los Ataques terroristas contra Estados Unidos señala que la mayor parte de la información sobre Al Qaeda, recolectada en la década de los noventa provenía de estos informantes voluntarios. Los voluntarios, también denominados “walk-ins” en la jerga de inteligencia, son personas que por diversos motivos –económicos o políticos– se acercan al personal y a las embajadas norteamericanas para entregar voluntariamente información sobre asuntos de seguridad. La evaluación de estos sujetos muestra que solo el 10 por ciento de la información entregada por este tipo de personajes es confiable.

en materias antiterroristas, porque a pesar de los atentados terroristas de matriz islámica ocurridos en Estados Unidos en los años 80, no fue capaz de recolectar información sobre este tipo de actividades y sus redes de financiamiento al interior del país. Se advierte también que el personal del FBI tenía serias limitaciones en materias de recolección de información y análisis estratégico, debido a su entrenamiento deficiente.

En lo que respecta a las responsabilidades del Departamento de Estado, y al Departamento de Defensa, los informes señalan que fallaron las iniciativas diplomáticas y militares para evitar que el régimen talibán continuara dando santuario a Al Qaeda en Afganistán. Aun así, las dos agencias que resultaron peor evaluadas por los informes de ambas comisiones de investigación fueron la Agencia Federal de Aviación (FAA) y la Agencia Nacional de Seguridad (NSA). La primera por no proporcionar la seguridad aérea requerida para evitar los ataques, pues las autoridades civiles y militares encargadas de defender el espacio aéreo no estaban preparadas para repelerlos y, la segunda, por no compartir la inteligencia de señales y las escuchas que poseía sobre la banda terrorista de Bin Laden.

Los errores de la CIA y del FBI apuntan, sobre todo, a la existencia de graves fallas de cultura organizacional que se remontan a los años de la Guerra Fría, pero su reparación tardará varios años, pues los cambios culturales en las grandes organizaciones son difíciles de implementar. La experiencia demuestra que las innovaciones organizativas casi siempre encuentran la férrea oposición de directivos y funcionarios que no quieren perder su estatus ni privilegios. Sin embargo, hasta ahora se han realizado algunos cambios organizativos importantes, como la creación del Departamento de Seguridad Interior, el nombramiento del Director Nacional de Inteligencia, para centralizar la información y coordinar mejor a las 16 agencias de inteligencia que existen actualmente. La promulgación de la Ley Patriota, el año 2001, que permite el intercambio de información entre agencias de inteligencia, con lo que termina así con la “muralla” que impedía el intercambio expedito de información.

Otro cambio significativo que tuvo repercusiones al interior de la Comunidad de Inteligencia fue la decisión del Departamento de Defensa de dividir las labores de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia a cargo del Subsecretario de Defensa y crear dos nuevas posiciones: un Subsecretario para Inteligencia y otro para Subsecretario para Comando, Control y Comunicaciones. Esta iniciativa no fue bien recibida en la CIA que vio cercenadas sus atribuciones operativas y analíticas que pasaron a manos militares. Melvin Goodman lamenta que después del 11 de septiembre de 2001 la inteligencia norteamericana esté cada vez más en manos

de los militares y no de los civiles. Dice que con la creación de un zar de inteligencia y con la centralización de los análisis de inteligencia se pueden cometer otros errores y, sobre todo, se puede politizar nuevamente la inteligencia. El aumento de influencia de la Casa Blanca y del Pentágono en la estructura de la inteligencia norteamericana queda demostrada con la ubicación de oficiales militares en los tres más altos cargos de la Comunidad de Inteligencia, lo que no ayuda a resolver el problema de una inteligencia estratégica deficiente.⁸

Las repercusiones de los ataques del 11 de septiembre fueron devastadores para la nación americana y para la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos en particular. Los más optimistas piensan que los cambios en la estructura de la Comunidad de Inteligencia demorarán por lo menos diez años en dar sus frutos. Por primera vez, desde los ataques a Pearl Harbor en 1941, que los norteamericanos no se sentían tan derrotados ni humillados, y es natural, pues la primera potencia económica, tecnológica, política y militar del mundo no podía ser derrotada por un grupo de terroristas islámicos fanáticos. Los informes de ambas comisiones de investigación revelan que los analistas de inteligencia jamás pensaron que un ataque de esta naturaleza podría ocurrir en suelo norteamericano, aun cuando tenían información al respecto. A la luz de la información disponible, se puede afirmar con certeza que las fallas de la inteligencia norteamericana el 11 de septiembre de 2001 se debieron más a causas humanas que sistémicas u organizativas porque los procedimientos y protocolos para actuar se habían establecido con anterioridad y no se siguieron.

BIBLIOGRAFÍA

BERKOWITZ, Bruce (2003). Spying in the post-September 11 world. *Hoover Digest*, N° 4, p. 4.

BESTA., Richard. jr. (2004). Intelligence Community Reorganization: Potential Effects on DoD Intelligence Agencies. *CRS Report for Congress*, December 21, p. 11.

BETTS K., Richard (2007). *Enemies of Intelligence. Knowledge and Power in American National Security*. New York. Columbia University Press.

8 Goodman Melvin. Failure of Intelligence. *op. cit.* pp. 197-198. Goodman declara, asimismo, que “así como Robert Gates, se rindió y entregó importantes áreas de recolección y análisis de inteligencia al Pentágono; George Tenet, permitió que el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, autorizara al Pentágono para conducir operaciones encubiertas en el extranjero, terreno que era de exclusividad de la CIA. Tenet, tampoco intentó bloquear a Donald Rumsfeld en la creación del cargo de Subsecretario de Defensa para Asuntos de Inteligencia, lo que permite al Pentágono, tener el liderazgo sobre las 8 agencias de inteligencia que dependen del Departamento de Defensa”. *op. cit.* p. 319.

CARAFANO, James (2002). The Case for Intelligence Reform. A Primer on Strategic Intelligence and Terrorism from 1970 to today. *Heritage Lectures*. July 21.

CILLUFFO, Frank; MARKS, A., Ronald; SALMOIRAGHI, C., George (2002). The Use and Limits of U.S. Intelligence. *The Washington Quarterly*, vol 25, N° 1. Winter.

CLARKE, Richard (a) (2004). Eight Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. March 24.

CLARKE, Richard (b) (2004). Tenth Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. April 13.

COSTE, Philippe; EPSTEIN, Marc; PONTAUT, Jean-Marie et ROUSSEAU, Quentin (2004). "Les incroyables ratés des services américains". *L'Express*, N° 31, Février, p. 2.

FALKENRATH, Richard (2004/5). The 9/11 Commission Report. *International Security*, vol 29, N° 3. Winter.

GOODMAN, Melvin (2008). *Intelligence Failure The Decline and Fallo of the CIA*. Rowman & Littlefield Publishers Inc. New York.

Joint Inquiry into Intelligence Community Activities Before and after the Terrorist Attacks of September 11 2001. www.gpoaccess.gov. Congress Report.

JOHNSON, Loch (1999). Governing the Secret Agencies. Organizational Conundrums of America's Hidden Government". *Cahiers de l'Espace Europe*. N° 13, p. 80.

JOHNSON, Loch (a) (2006). Feature Review. An Elephant Rolling a Pea. *Diplomatic History*. vol. 30, N° 2. April.

JOHNSON, Loch (b) (2006). A Framework for Strengthening U.S. Intelligence. *Yale Journal of International Affairs*. Winter/Spring.

HITZ, Frederick and WEISS, Braian (2004). Helping the CIA and FBI Connect the Dots in the War on Terror. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol 17, N° 1.

MEDINA, Carmen A. (2002). "What To Do When Traditional Model Fail". *Studies in Intelligence*. vol 46, N° 3.

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. www.gpoaccess.gov/9/11

POSNER, Richard (2004). The 9/11 Report. A Dissent. *The New York Times*. August 9.

RENO, Janet (2004). Tenth Public Hearing of the National Commission on Terrorist Attacks. April 13.

RUSSELL, Richard (2003). Intelligence Failures. *Policy Review*. Nº 123.

SCHMITT, Gary J. (2006). Truth to Power? Rethinking Intelligence Analysis. En Peter Berkowitz (editor) *The Future of Intelligence*. Hoover Press.

SHULSKY, Abram and SCHMITT, Gary (2002). *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*. Brassey's Inc. Washington D.C.

STEELE, Robert David (2003). On Intelligence. October 11.

The Economist (2003). July 10.

TREVERTON, Gregory (2003). Terrorism, Intelligence and Law Enforcement. *Intelligence and National Security*, vol 18, Nº 4.

TREVERTON, Gregory (2003). Remodeler le reinsegnement pour le partager avec "nous memes". *Commentaire*, Nº 82, Juillet.

WARNER, Tim (2008). *Legado de Cenizas*. Editorial Debate. Buenos Aires.

ZEGART, Amy (2005). September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies. *International Security*, vol 29, Nº 4, Spring, p. 87.

ZEGART, Amy (a) (2007). CNN with Secrets, 9/11, the CIA, and the Organizational Roots of Failure. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol 20, Nº 1.

ZEGART, Amy (b) (2007). 9/11 and the FBI: the Organizational Roots of Failure. *Intelligence and National Security*, vol 22, April.

Otra bibliografía consultada

DESCH, Michael (2005). "Culture versus Structure in Post 9/11". *Security Studies. Strategic Insight*. Vol. IV, Issue 10, September.

HEUER, Richard, jr. (2005). "Limits of Intelligence Analysis". *Orbis*, Winter.

ODOM William (2008). "Intelligence Analysis". *Intelligence and National Security*. vol 23, N° 3, June. Una crítica a los riesgos del análisis competitivo.

HULNICK, Arthur (2006). "What's wrong with the Intelligence Cycle". *Intelligence and National Security*, vol 21, N° 6, December. Para una crítica al ciclo de inteligencia.

TREVERTON, Gregory (2001). "Intelligence and the Market State". *Studies in Intelligence*, N° 10, Winter/Spring.

TREVERTON, Gregory and WILSON, Peter A. (2005) "Thru Intelligence Reform is Cultural, no just Organizational Chart Shift". *The Christian Science Monitor*. January 13.

PERROW, Charles (2005). "Organizational or Executive Failure?" *Contemporary Sociology*, March 24.

SCOTT, Len and JACKSON, Peter (2004). "The Study of Intelligence in Theory and Practice". *Intelligence and National Security*, vol 19, N° 2, Summer. Un buen estudio sobre el desarrollo de la teoría y práctica de la inteligencia.

TREVERTON, Gregory (2005). "The Next Steps in Reshaping Intelligence". *Occasional Paper*. Rand Corporation.

TREVERTON, et al. (2006). "Toward a Theory of Intelligence". Workshop Report. RAND. National Security Research Division. Conference Proceeding.

WARD, Steven (2002). "Evolution Beats Revolution Analysis". *Studies in Intelligence*, vol 46, N° 3.

ZEGART, Amy (2006). "An Empirical Analysis for Failed Intelligence Reforms Before September 11". *Political Science Quarterly*, vol 121, N° 1.

EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO[∞]

JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE*

RESUMEN

En la práctica del derecho internacional contemporáneo se puede observar un cambio en la aplicación de normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario en casos de conflicto armado.

A nivel de Naciones Unidas y de tribunales internacionales es posible apreciar una interesante tendencia en el sentido de considerar la aplicación de ambos sistemas en forma simultánea en casos de crisis internacionales y también en conflictos internos.

Esta innovación en el derecho internacional contemporáneo se advierte inicialmente en el cambio experimentado por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos y en forma especial y con mayor claridad en la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en que especialmente en los casos en contra de Honduras, Colombia, Paraguay y otros países, señala que el Estado al ser "garante" de la protección eficaz de la población civil, y la obligación para el Estado de respetar y aplicar no solamente la Convención Americana de Derechos Humanos si no igualmente los artículos 13 y 14 del Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949.

La convergencia de ambas ramas del derecho y su aplicación permiten lograr una mejor defensa y efectividad de los derechos fundamentales de la persona humana.

Palabras clave: *Derecho internacional humanitario, derechos humanos, jurisprudencia internacional, conflictos armados, protección población civil.*

* Profesora Titular Universidad de Chile. Vicepresidenta de la Comisión Internacional Derecho Humanitario, Ginebra. Actualmente se desempeña como Decano de la Facultad de Estudios Políticos y Sociales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. jirigoin@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 110510
Fecha de aceptación: 241110

ABSTRACT

THE CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW. A RELATION BETWEEN HUMAN RIGHTS AND THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

During an armed conflict, a change in the application of the human right regulations and international humanitarian law can be observed in the practice of contemporary international law.

It is possible to observe at UN and International Courts' levels an interesting trend in the sense of considering the application of both systems simultaneously in cases of international crisis as well as in internal conflicts.

This innovation in contemporary international law can be observed initially in the change experimented by the legislation of the Human Rights' European Court and specially and clearer in the Human Rights' Inter American Court, which in cases against Honduras, Colombia, Paraguay and other countries, states that the State, being warrantor of the efficient protection of civil population, must apply and honor not only the Human Rights' American Convention, but also the articles 13th and 14th of the II protocol of the Geneva Conventions of 1949.

The convergence of both branches of the Law, and its application may help to achieve a better defense and efficiency of the fundamental rights of the human being.

Key words: *International humanitarian law, human rights, international legislation, armed conflicts, civil population protection.*

I. INTRODUCCIÓN

La aplicación de los derechos humanos (DDHH) en tiempo de conflicto armado y su articulación con el derecho internacional humanitario (DIH) constituye en la actualidad uno de los aspectos más interesantes de la práctica del derecho internacional, en especial a la luz del desarrollo de conflictos violentos de carácter internacional e interno que afectan a gran parte de regiones del mundo. Esta afirmación refleja la presente situación jurídica examinada por la doctrina (Kolb, 2003; Draper en Meyer y McCoubrey, 1998; Sassoli y Bouvier, 2003)¹ y recibe una cierta respuesta en la práctica y la jurisprudencia internacionales, destacando la

1 Ver entre otros.

Conferencia Internacional de Teherán de 1968² las conferencias internacionales de la Cruz Roja de 1965, 1968 y las primeras resoluciones de Naciones Unidas adoptadas a raíz del conflicto árabe-israelí y la ocupación de los territorios árabes.³

Aparece con claridad que diversas instituciones y órganos internacionales, sobre todo a nivel de Naciones Unidas se refieren a situaciones de conflictos armados y/o crisis humanitarias, invocando los DDHH en forma simultánea al DIH.⁴ Esta serie de documentos internacionales expresan *“las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario”* y solicitan *“el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”*. Numerosas resoluciones y declaraciones del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General, de la antigua Comisión de Derechos Humanos y su sucesor, el Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de Derechos Humanos, etc. También los informes de los Rapporteurs especiales se refieren a DDHH y DIH con el objeto de presentar los casos de Irak, Kuwait, Afganistán, Uganda, Sierra Leona, Liberia, Congo, la ex Yugoslavia, Sudán (Darfur), los territorios palestinos ocupados, el Líbano, etc. ilustran la nueva aproximación de las instancias internacionales.

Asimismo, desde hace cierto tiempo todas las acciones de comisiones de investigación y verificación internacionales establecidas en lugares de crisis y conflictos por el Consejo de Seguridad, el Alto Comisionado de Derechos Humanos y otros, incluyen el examen de quejas de violaciones de DIH y de DDHH, como la Comisión Internacional de Investigación de hechos ocurridos en Costa de Marfil (2004), Darfour (2004), Líbano (2006), Gaza (2009).

La presencia de las dos ramas del derecho internacional que se encargan de la protección de la persona humana en toda circunstancia, plantea la necesidad de articular DDHH y DIH en períodos de conflicto armado (internacional o interno). De ahí se deriva la necesidad de proceder de antemano a ciertas delimitaciones jurídicas (I). Después, a examinar la puesta en práctica de la norma internacional pertinente para una protección efectiva de las víctimas y del control internacional ahí donde el DIH presente déficit considerables. Para ello, analizaremos la Jurisprudencia Internacional (II).

2 Proclamación de Teherán, UN doc. A/CONF. 32/41.3). Es importante la Resolución XXII que enuncia el respeto a los derechos humanos en tiempos de conflicto armado.

3 CS Res. 237 (1967) AG Res. 2443 (XXIII) 19.12.1968 *“respecto a la aplicación de derechos humanos en los territorios ocupados”*. Res. 2444 (XXV) 9.12.1970; Res. 2675 (XXV) 20.12.1971 y el Informe del Secretario General ONU respecto a los derechos humanos en períodos de conflictos armados doc. A/8052, 18.9.1970.

4 En algunos documentos se agrega el derecho internacional de los refugiados.

II. DDHH Y DIH EN PERÍODOS DE CONFLICTO ARMADO

A. Análisis doctrinario

De origen diferente y naturaleza distinta, los dos sistemas de derecho internacional se articulan bajo un ángulo separado pero de efecto convergente y sin reciprocidad, la protección para todos los individuos durante las situaciones de conflicto armado internacional o no, declarado, reconocido u otro. Un derecho de los DDHH aplicable, generalmente en tiempos de paz, pero también en períodos de conflictos internos y también en conflicto armado, bajo el imperio del DIH. Un conjunto de normas jurídicas que refleja los valores fundamentales en vigor, (“trato humano”, “consideraciones elementales de humanidad”, “estándar humanitario mínimo” de carácter convencional o consuetudinario (Meron, 1989).

Esta afirmación es confirmada por el Tribunal Especial para la ex Yugoslavia en el fallo del caso “Celebici”, al afirmar que estos dos sistemas de derecho internacional comparten un núcleo común de estándares fundamentales aplicables en todo tiempo, toda circunstancia y aplicable a todas las partes. Esta convergencia expresa la “humanización” del derecho internacional.⁵

De todas maneras, se puede encontrar, sin dificultad, diferencias en el enunciado y naturaleza de la protección otorgada a cada situación. El DIH regula, sin derogación posible, la conducta de las hostilidades y contempla la protección de las personas “*de las partes en conflicto*” obligando a Estados, actores no-estatales, e individuos. Al contrario, los DDHH contemplan a la protección de personas bajo la jurisdicción de un Estado. Por esta razón, es necesario advertir que la acción protectora convergente de las normas del DIH y de los DDHH no es idéntica. Los DDHH –que obligan en primer lugar a los Estados y después a los actores no-estatales– no pueden cubrir todas las situaciones y violaciones que ocurren durante un conflicto armado, no solamente por el hecho de una posible derogación posible durante esa situación. Si no que sobre todo por su naturaleza y contenido (Meron, 2006).

5 TPI affaire *Celebici*, jugement N° IT-96-21- A. 20.2.2001, párrafo 149.

Los órganos de control de los pactos de DDHH de Naciones Unidas de 1966 son claros (Art. 2 párrafo 1) respecto a la aplicabilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales durante un conflicto armado.⁶

Alrededor de las garantías fundamentales aplicables a todo conflicto, los puentes que existen entre los DDHH y el DIH se establecen para imponer a las partes en conflicto una protección mínima a toda persona. Las disposiciones del DIH contenidas en el artículo 3º común a las Convenciones de Ginebra de 1949, el artículo 75 del Protocolo I y 4-6 del Protocolo II de 1977, señalan el cuadro normativo de esta protección fundamental. Por otra parte, yuxtapuestos, los instrumentos internacionales relativos a los DDHH definen la inviolabilidad de ciertos derechos garantizados, a los que el Estado no puede derogar en ningún tiempo ni lugar. Se trata de un mínimun irreductible de protección de derechos fundamentales previstos en las cláusulas exoneratorias de tratados de DDHH de la aplicación durante una situación de conflicto armado, que no autorizan la derogación de ciertos derechos de carácter fundamental. En lugar de una variación de derechos enunciados en las cláusulas derogatorias de los principales tratados de DDHH,⁷ aparece que la protección internacional de la persona humana, a través de los diversos instrumentos relativos a los DDHH y al DIH, no desciende jamás bajo un nivel mínimo, delimitado por el “trato humano” del DIH y las cláusulas derogatorias mencionadas. Este reproche surge más evidente en el caso de un conflicto armado no internacional. En este caso emerge un orden público internacional, expresado en reglas de carácter imperativo regulando las prohibiciones absolutas cualquiera que sea el tiempo y el lugar. De este núcleo irreductible de la protección internacional del individuo, podemos llegar a calificar como normas de *Jus Cogens* (Perrakis, 1985: 37-39).

Además, los DDHH son igualmente de aplicación extraterritorial, especialmente en situaciones de ocupación militar y aparte de la responsabilidad internacional de los Estados involucrados, ejerciendo una jurisdicción de hecho –control efectivo de un territorio– como lo afirma la jurisprudencia internacional, especialmente en el marco del sistema europeo de la Convención Europea de DDHH (Wilde, 2005: 115-124).

6 “El Pacto se aplica también en situaciones de conflicto armado en que son aplicables las normas del DIH”.

7 Art. 4 párrafo 2 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos ONU; Art. 15 párrafo 2 de la Convención Europea de derechos humanos; Art. 27 párrafo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El hecho de que exista convergencia del derecho de los DDHH y el DIH, sobre todo en los conflictos armados no internacionales en los que se acentúa el grado acumulativo de normas y la extensión de los DDHH es de mayor importancia, lo que no significa que ambos sistemas jurídicos coincidan totalmente en una situación de conflicto armado, o se identifiquen por cubrir toda circunstancia, hecho, acto y acción beligerante. Esto se debe a la naturaleza propia de las dos ramas del derecho internacional, encargadas de regular situaciones a priori diferentes. Así, el derecho a la vida, desde el ángulo de los DDHH encuentra una aplicación e interpretación diferente en el marco del DIH, donde la privación de la vida es legítima durante la conducción de las hostilidades. Por el contrario, en una situación de ocupación militar, los DDHH encuentran una perfecta aplicación (arrestos arbitrarios, detenciones, torturas, etc.). Además, es preciso señalar que “el margen de apreciación” de que disponen los Estados bajo el imperio del derecho de los DDHH se infiere de asuntos en que la aplicación de las normas de DDHH durante un conflicto o situación es considerada como “estado de urgencia”.

B. El significativo aporte de la Corte Internacional de Justicia

La interpretación de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que se refiere a las relaciones entre los DDHH y el DIH, a la vez en el nivel conceptual y de aplicación, ha sido desarrollada de una manera interesante, partiendo de lo específico a lo general. En primer lugar, a partir del fallo sobre *las armas nucleares* se elabora la posición de la CIJ en esta relación. La corte consideró que: “*La corte observa que la protección ofrecida por el pacto no cesa en tiempo de guerra, y esto no es por el efecto del Art. 4 del Pacto, que prevé que este puede ser derogado, en caso de peligro público*”.⁸

Algunos años después la CIJ en su fallo sobre *las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en los territorios palestinos ocupados* (9 julio 2004) vuelve a referirse a la aplicación extraterritorial de instrumentos de DDHH. Confirma que la protección garantizada por los tratados de DDHH –cuando se aplica el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos– no se suspende en caso de conflictos armados, por aplicación de cláusulas derogatorias como figuran en el Art. 4 del pacto.

8 Avis consultatif. CIJ *Liceité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*. Recueil 1996, párrafo 25.

La CIJ clarifica que la relación entre DDHH y DIH puede presentarse en tres situaciones: *“ciertos derechos pueden invocarse exclusivamente del DIH; otros pueden encontrarse exclusivamente en los derechos humanos; y otros pueden derivarse a la vez de las dos ramas del derecho internacional”*.⁹ Y la CIJ concluye afirmando que: *“Para responder a las interrogantes que se plantean, la corte debe tomar en consideración las dos ramas del derecho internacional citadas, a saber los DDHH y en tanto *lex specialis*, el DIH”*.¹⁰

Por lo tanto, es bajo la consideración de “ley especial” que el tema de la complementariedad DDHH y DIH debe plantearse en diferentes situaciones (párrafo ej. detención de prisioneros de guerra y otras personas detenidas). Falta advertir en la práctica la puesta en vigencia de esta afirmación jurídica mayor.

En cuanto a la propia CIJ, es interesante de mencionar que en su Sentencia *Congo con Uganda* de 19 diciembre de 2005, la CIJ se reencuentra, todo el tiempo, delante el mismo tandem jurídico a fin de evaluar las violaciones de los DDHH y del DIH, teniendo en cuenta las obligaciones de las partes implicadas a raíz de la intervención militar de Uganda y de la ocupación de Ituri. Aquí van juntos los dos regímenes jurídicos: después de haber calificado la situación en Ituri desde 1999 como una ocupación beligerante, la CIJ ha concluido que Uganda, potencia ocupante de acuerdo al Art. 43 del Convenio de La Haya de 1907, se encontraba en la obligación de respetar y hacer respetar las reglas del DIH y de los DDHH para proteger a los habitantes del territorio ocupado de los actos de violencia.¹¹ La corte concluye que Uganda era responsable por todas las acciones y omisiones de sus fuerzas operando sobre el territorio del Congo, en violación de sus obligaciones *“de las normas DDHH y DIH que son aplicables en esta situación”*.¹²

Las mismas conclusiones adoptó la corte a raíz del comportamiento del personal militar atribuido a Uganda: actos como torturas, tratos

9 Avis Consultatif CIJ *Consequences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Recueil 2004, párrafo 106.

10 *Ibidem*, párrafo 106.

11 Avis Consultatif. CIJ *Congo/Uganda*. 19.12.2005. Recueil, 2005, párrafo 178.

12 *Ibidem*, párrafo 180.

inhumanos, incitación al conflicto étnico, el entrenamiento de niños-soldados, la destrucción de ciudades y propiedades civiles, la no distinción de objetivos civiles y militares y el fracaso de asegurar el respeto a los DDHH y al DIH. Estas consideraciones y constataciones, imputables a Uganda, llevan a la corte a proceder a la determinación de reglas y principios de DDHH y DIH, con el objeto de establecer la violación de las obligaciones internacionales de la parte demandada.

C. Entrada en vigencia, control internacional y responsabilidad internacional

La cuestión de la responsabilidad internacional, y en particular en lo que concierne a violaciones de DDHH y DIH presenta un aspecto importante de la aplicación de los sistemas de DDHH y DIH. Si por la vía de normas primarias, la responsabilidad imputable a los Estados no presenta ninguna dificultad a nivel jurídico, falta examinar la responsabilidad de los actores no-estatales, teniendo en cuenta –fuera de toda tipología de sujetos derecho– las obligaciones *erga omnes* en materia de respeto al DIH y DDHH. El asunto del rol y la posición de actores no estatales (organizaciones internacionales: ONU, OTAN, Unión Europea, Unión Africana, etc.; organizaciones humanitarias; compañías privadas de seguridad; insurgentes y otros grupos armados; sociedades multinacionales y transnacionales, etc.) ha llegado a ser en los últimos años extraordinariamente complejo y pertinente, en el nivel del respeto a los DDHH y en un conflicto armado. Durante este tiempo, a raíz de diversas operaciones de paz y de administración internacional transitoria, se ha consolidado la aplicación de DDHH y DIH. En cuanto a la atribución de hechos ilícitos a las organizaciones internacionales, su responsabilidad internacional emerge en forma conjunta con aquella de los Estados miembros (Tomuschat, 2004). En la práctica, esta afirmación es ineficaz en lo que concierne especialmente a la puesta en vigor de la responsabilidad internacional.

Por otra parte, actores no-estatales (rebeldes, insurgentes, bandas armadas, milicias, etc.) son considerados, en tanto que partes beligerantes, son obligados a respetar el DIH y los DDHH durante un conflicto armado interno (Cassese, 2005). El Institut de Droit International en una resolución adoptada en Berlín en 1999 es claro a este respecto: todas las partes en un conflicto armado en que son partes actores no-esta-

tales, independiente de su estatuto jurídico, están obligados a respetar los DDHH y el DIH.¹³

Falta una última consideración relativa a la puesta en vigor de las ramas jurídicas: el control del respeto de las normas, diferentes en los dos regímenes de derecho. Es preciso recordar que las normas DIH se identifican o incluyen las normas propias de DDHH de aplicación general y contienen derechos conferidos a priori a los Estados y no a los individuos. De esta obligación del Estado “*de asegurar los derechos a las personas protegidas*” ciertamente los individuos tienen ventaja. Se trata de una situación jurídica que tiene también incidencia directa en las demandas de los beneficiarios ante los órganos de reparación. Así, aparentemente en el marco del DIH las víctimas de su violación durante un conflicto armado se empeñan en remediar la situación que han sufrido a pesar de la falta de mecanismos adecuados (D’ Argent, 2002). Al contrario, los mecanismos de seguimiento de casos en materia de DDHH ofrecen a las víctimas posibilidades de reparación, lo que explica la actitud adoptada por los individuos que reclaman ante instancias de DDHH las violaciones ocurridas en un conflicto armado y la jurisprudencia desarrollada en estos casos y por lo tanto, el asunto de la reparación con indemnización es tan importante para las víctimas.

Es preciso constatar en la práctica internacional, sobre todo a nivel de Naciones Unidas, que durante largo tiempo, se trató de integrar a la protección general de los DDHH el control respecto a las normas del DIH, a pesar de las dudas o reticencia de los órganos internacionales de protección de DDHH de avanzar en este sentido (Vité, 1999).

III. ARTICULACIÓN DDHH-DIH Y LAS ACTITUDES DE ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN MATERIA DE DDHH

A. La Convención Europea de Derechos Humanos

En el sistema europeo, la Comisión y la Corte Europea deben examinar los casos en que se alegan violaciones de la Convención Europea en situaciones de crisis nacionales de grave intensidad o de un con-

13 Resolution IDI, Berlín, 25 agosto 1999.

flicto armado interno no reconocido formalmente por el gobierno (por ej. Sudeste en Turquía, situación de Irlanda del Norte). También deben tratar con conflictos armados internacionales (como Chipre, OTAN/Serbia) o no internacionales (Chechenia) o una ocupación militar y/o el control efectivo de un territorio por un Estado (Transnistria-Rusia) o una organización internacional (Kosovo por UNMIK/KFOR).

Así, la situación del control europeo respecto al DIH a través de la Convención Europea DDHH se resume perfectamente en la conclusión de A. Reidy, de hace más de diez años, según la cual *“a pesar de los recursos importantes que se disponen... es necesario constatar que estos recursos no han sido plenamente explotados...”*¹⁴

Tanto la Comisión como la Corte Europea, aun cuando han adoptado una posición clara en relación a la aplicabilidad de la Convención Europea DDHH en situaciones de conflicto armado (Chipre) o en circunstancias excepcionales (Irlanda del Norte), los dos órganos limitan su posibilidad de control a la sola aplicación de la Convención Europea, sin referencia al DIH. Esta visión se ilustra con la posición de la Comisión en el marco del asunto Chipre/Turquía en el que toda referencia al DIH (3ª Convención de Ginebra sobre prisioneros de guerra) no significó un examen desde el ángulo de esta rama del derecho internacional, permaneciendo solo bajo el imperio del artículo 5º de la Convención Europea, que concluían en los cuatro recursos interestatales chipriotas, que las violaciones cometidas durante la intervención armada de Turquía en Chipre y la ocupación del 38% de la isla, era imputable a Turquía a la luz solamente de la Convención Europea (Frowein, 1999: 10).

Es importante destacar que en los asuntos chipriotas, la Corte Europea no tomó en consideración el DIH tampoco bajo otro ángulo –derecho aplicable a un territorio ocupado por el ejército turco– siguiendo la actitud de Naciones Unidas (S./Res. 550/1984) en relación al estatuto internacional de la llamada “República Turca de Chipre del Norte” –no reconocida por la comunidad internacional– y el régimen de “ocupación militar” que regía en esta región de Chipre. De todas maneras, la corte estimaba que la responsabilidad era imputable a Turquía.

14 La práctica de la Comisión y la Corte Europea de DDHH en materia de DIH *R/CR*, 1998, pp. 551-568.

Por lo tanto, permanece abierta la decisión de aplicar la 4ª Convención de Ginebra de 1949 relativa a la protección de la población civil cuando la corte trataba demandas que denunciaban las violaciones perpetradas por la potencia ocupante.¹⁵

Por otra parte, la incitación a aplicar el DIH ha estado presente en el marco de los casos “irlandeses”, en que se ha evocado la no compatibilidad de la legislación en vigor en Irlanda del Norte con las Convenciones de Ginebra de 1949. La Corte Europea admite que el DIH era también aplicable, pero no examinó las alegaciones sobre falta de información sobre los hechos.¹⁶

Un interés particular de la no aplicación del DIH por los órganos de la Corte Europea presentan los asuntos “kurdos” concernientes al conflicto del sudeste de Turquía entre las Fuerzas Armadas gubernamentales y los combatientes del PKK. El tema de la protección de la población civil y las “medidas de prevención” durante las operaciones llamadas de seguridad, comprendidos en ellas “los medios y métodos de combate”, de la “proporcionalidad”, etc., fueron considerados en el caso *Ergi/Turquía*.¹⁷ La corte, para concluir que se había violado la Convención Europea (Art. 2) utiliza un lenguaje del DIH y aborda el tema militar/civil, la proporcionalidad de un ataque contra los civiles en relación a la ventaja militar sin tomar en consideración las normas del DIH.

En otro fallo, la Corte Europea ha elaborado sobre el empleo de la fuerza entre los manifestantes a la luz del Art. 2 párrafo 2 de la Convención Europea de DDHH,¹⁸ señalando que el uso de la fuerza debe ser proporcionado en relación al objetivo militar y los medios empleados. La utilización por el gobierno que se defiende de medios militares de combate contra los manifestantes eran desproporcionados y no necesarios en el cuadro de la protección del derecho a la vida. En consecuencia, la corte estableció que Turquía violó sus obligaciones derivadas del Art. 2 de la Convención Europea, sin utilizar el potencial del DIH.

15 4ª Caso *Chipre/Turquía. Lioizidou/Xenides-Arestis*, etc.

16 Caso *Brannigan/ y McBride/Reino Unido de Gran Bretaña*. Demandas Nº 14553 y 14554, 1989.

17 Demanda Nº 23818. 1993.

18 Demanda Nº 21593. 27.07.1993.

Entre los asuntos “kurdos” se destaca el caso *Akdivar y otros/Turquía* de 1996, en que se alega la destrucción completa de una ciudad. Seguida a las operaciones militares en Anatolia en 1992 en que la corte no solamente constató violaciones a la Convención Europea y al Art. 1º del Protocolo adicional I (derecho de propiedad) y estableció indemnizaciones por terrenos, mansiones y bienes perdidos, que equivalían casi a una reparación de víctimas de un conflicto armado no internacional.

El conflicto yugoeslavo permitió recursos que presentan aspectos interesantes, en cuanto al derecho aplicable a las víctimas de operaciones militares. En el asunto *Brančovic y otros/ Corte Europea* se aprecia esta categoría de demandas y plantea varias interrogantes que discernir. El recurso contra 17 Estados de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) plantea la muerte del personal de radio y televisión en Belgrado, durante la campaña aérea de la OTAN contra Serbia en 1999. La Corte Europea declara no admisible la demanda por falta de jurisdicción considerando, en contrario a su jurisprudencia anterior sobre la extraterritorialidad de la jurisdicción de los Estados partes en la Convención Europea, que los requirentes/víctimas del ataque aéreo no cabían dentro del campo de aplicación del Art. 1 de la Convención Europea.¹⁹

Además, la Corte Europea en su fallo de 12 diciembre de 2001 (párrafo 74) explica su actitud negativa de acoger tal jurisdicción “*por lo demás, si los autores de la convención hubieran querido asegurar una jurisdicción tan extensiva como la postulan los requirentes, habrían podido adoptar un texto idéntico o análogo al establecido en los artículos 1º de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949*”.²⁰

En el asunto *Markovic y otros/Italia*²¹ puede considerarse como una continuación del caso *Bancovic* bajo otro ángulo. Los 10 requirentes, parientes de las víctimas del ataque aéreo de la OTAN a Radio Televisión Serbia en Belgrado de 23 abril de 1999 presentaron una acción de reparación en un tribunal de Roma, Italia. Ellos considera-

19 En esa época, 1999, Serbia no era parte del Consejo de Europa.

20 Artículo 1º Convenios Ginebra 1949. “*Las partes se comprometen a respetar y hacer respetar la presente convención en toda circunstancia*”.

21 Demanda N° 1398. 2003.

ban que Italia era responsable antes que otros Estados miembros de la OTAN, pero se alegó ante las instancias italianas que las acciones caen bajo el imperio de “actos de gobierno” y por lo tanto, no son justiciables.

En otro contexto, Chechenia constituye otro capítulo entre los asuntos llevados a la Corte Europea y muestra una jurisprudencia poco desarrollada hasta el presente. Después de operaciones militares violentas y violaciones masivas de DDHH por las Fuerzas Armadas rusas, la corte recibió varias demandas en contra de Rusia, las que evocaban violaciones a la Convención Europea de DDHH en una situación calificada por el gobierno ruso como “operaciones antiterroristas” y “operaciones de liquidación” que tenían de todas maneras las características de un conflicto armado no-internacional.²² En estos casos, los demandantes se referían al comportamiento de las fuerzas de seguridad, sobre todo a los arrestos de personas, seguidos de detenciones ilegales, desapariciones forzadas, torturas, muertes y en otros casos se evocaba muertes de civiles en manos de soldados rusos o la destrucción de propiedades, etc.

En casi la totalidad de los casos, la Corte Europea ha constatado violaciones a la Convención Europea de DDHH.²³ Sin embargo, utilizando un lenguaje DIH para describir los hechos de la situación, su aproximación jurídica en la aplicación y/o interpretación del derecho no traspasa la frontera de DDHH delimitada por la Convención Europea. Esta actitud ha sido característica en los casos que han llevado a la corte a examinar las desapariciones forzadas de arrestados y detenidos por las Fuerzas Armadas rusas. Las conclusiones de la corte constatan la violación de obligaciones de Rusia respecto al Art. 2 de la Convención Europea, aclarando el campo de aplicación del derecho a la vida en caso de conflicto armado, pero no parecen aprovechar las normas del DIH.

La Corte Europea también se ha pronunciado sobre aspectos de responsabilidad internacional por ocupación militar o control efectivo de un

22 El Tribunal Constitucional de Rusia, en un fallo de 31 julio de 1995 consideraba que la situación de Chechenia cabía en el campo de aplicación del Protocolo Adicional II de Ginebra de 1977.

23 Demanda *Khadisov y Tsechoyev/ Corte Europea*. N° 21519. 05.02.2009. Ver también demandas N° 3026/03. 04.12.2008; N° 14800/04 04.12.2008; 37315/03 29.05.008 y otras.

territorio por fuerzas extranjeras, con o sin consentimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Ilasku Maldoval/Rusia*.²⁴

Calificando la situación existente en Transnistrie –territorio secesionista de Moldavia no reconocido– como ocupación militar por Fuerzas Armadas rusas, la corte consideró responsable de las violaciones alegadas igualmente a Rusia.

Por el contrario, en el caso Issa y otros/Turquía²⁵ la Corte Europea no constató violaciones a la Convención Europea, a pesar de una presencia extraordinaria de tropas turcas en Irak (operaciones contra los combatientes de PKK con 35.000 soldados, armas de combate, helicópteros y aviones de combate) en marzo y abril de 1995. La corte estimó que la situación no correspondía a un control efectivo del territorio por parte de Turquía.

Por otra parte, los kosovares han presentado ante la Corte Europea la responsabilidad de Francia y Alemania respectivamente por violación de la Convención Europea en los asuntos Behrami/Francia y Saramati/francia, Alemania y Noruega²⁶ solicitando la responsabilidad de esos países de la fuerza multinacional KFOR por violaciones al derecho a la vida (Art. 2 Convención Europea) y al derecho a la libertad y seguridad (Art. 5 de la Convención Europea) respectivamente, en los sectores controlados por estos países en el marco del mandato de Naciones Unidas.²⁷

El año 2008, parecería que la Corte Europea inicia una nueva etapa en su elaboración jurídica y desarrolla una nueva actitud en su interpretación del derecho aplicable a situaciones de conflicto armado internacional. En el fallo Varnavas y otros/Turquía²⁸ relativo a combatientes y civiles declarados desaparecidos en la operación militar turca en Chipre en 1974, en que los demandantes alegaron la violación de los Arts. 2, 3 y 5 de la Convención Europea, en su razonamiento se vislumbra una consideración hacia el Diha, especialmente en lo que concierne a las personas privadas de libertad y a los “desaparecidos”. Después de ha-

24 Demanda N° 48787/99, 08.07.2004.

25 Demanda N° 31821/96, 16.11.2004

26 Demandas N° 71412/01 y 78166/01

27 Res. C. S. 1244, 1999.

28 Demanda N° 44587/98, 10.01.2008.

ber clarificado que la situación era diferente del conflicto del sudeste de Turquía y del conflicto de Chechenia, estimó como “*zona de conflicto armado internacional aquel en que dos ejércitos se comprometen en actos de guerra per se*”. Considera el asunto de personas desaparecidas en el campo de aplicación del derecho a la vida. Además estima que los tratados que han alcanzado la jerarquía de costumbre internacional, imponen obligaciones a los Estados beligerantes como el cuidado de heridos, prisioneros de guerra y población civil.

Esta innovación en la Corte Europea se ve confirmada con la aplicación del DIH o del derecho internacional penal en el caso Kononov/Letonia.²⁹ Las demandas de un ciudadano de Letonia, antiguo miembro de los partisanos soviéticos, condenado por crímenes de guerra cometidos en la Letonia ocupada de 1944 que había participado en una operación militar punitiva en contra de los campesinos de Mazie Btie, bajo control alemán acusados de colaborar con Wehrmacht, el ejército de ocupación. Nueve personas habían muerto en esta operación y condenados por la jurisdicción de Letonia a 20 años de prisión de acuerdo al Código Penal de 1993, se introduce el recurso a la Corte Europea alegando violación del Art. 7 de la convención e invocando el DIH y el derecho internacional penal. Este fallo demostró claramente la posibilidad y quizás la voluntad de la Corte Europea de aplicar implícitamente el DIH. La corte analiza los “crímenes contra la humanidad” de acuerdo con el sentido del Art. 3º común de los Convenios de Ginebra de 1949 y utiliza el conjunto normativo del DIH, comentarios, doctrina, jurisprudencia, etc. Estudia el principio de distinción entre combatientes y civiles.

B. La jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana de DDHH

En el sistema interamericano de protección de DDHH, la actitud de los órganos de control, la Comisión y la Corte Interamericana de DDHH ha evolucionado de manera diferente que la Corte Europea, fundamentalmente por dos razones: por una parte, la pluralidad de asuntos que emanan de la rica variedad de tipos de conflictos internos o de tensiones internas que obligan a la comisión y a la corte a aplicar en forma frecuente el DIH y los DDHH enunciados en la Declaración y en la Con-

29 Demanda N° 36376/04, 24.07.2008.

vención Americana de DDHH. Por otra parte, la interpretación extensiva de las reglas aplicables involucran, además de las normas de la convención, el incluir otros instrumentos internacionales en materia de DDHH y DIH. El Art. 23 del Reglamento de la Comisión Americana de DDHH señala que deben también examinarse otros instrumentos interamericanos, tales como la convención contra la tortura, la desaparición forzada de personas, violencia contra la mujer, etc.³⁰

Este método de interpretación, realizado por un órgano competente de un sistema de control en un sistema jurídico concreto, delimitado por la Convención Americana, crea los puentes entre normas autónomas, diferentes pero convergentes, sin modificación de su campo de jurisdicción, que corresponde sobre todo a la necesidad de un enfoque de derecho internacional “finalista y progresivo”. Otro aspecto concordante es la interpretación dinámica que emerge de los “poderes implícitos” del que disponen órganos como la Corte Interamericana de DDHH.

Además, poder integrar en el dominio de aplicación de un tratado de DDHH una norma del DIH (como el Art. 3º común de lo Convenios de Ginebra 1949) considerándole un carácter y valor de norma consuetudinaria, parece ser una elección positiva y objetiva.

La Comisión Interamericana de DDHH se ha mostrado abierta, desde sus inicios, a considerar el DIH y su aplicación. Su actitud considera, por principio las normas de DIH para interpretar la Convención Americana. En el caso Arturo Ribon Ávila, la comisión expresa: “...*en consecuencia, la comisión debe necesariamente referirse y aplicar normas y reglas pertinentes del DIH como fuentes de inspiración autorizadas para resolver el caso*”.³¹

En este nivel de aproximación, es interesante mencionar la actitud de la Comisión Interamericana en relación a la solicitud de medidas provisionales para los prisioneros de Guantánamo. Su decisión el 12 de marzo de 2002 no se alejaba de su posición en relación a que se debía determinar el estatuto mediante el DIH de los prisioneros en la base

30 La Sentencia OC-1/82 de la Corte Interamericana de DDHH establece la posibilidad de utilizar “otros tratados”. Serie A Nº 1. 24.09.1982.

31 Informe de 30.09.1997.

americana en Cuba, decisión que provocó la reacción del gobierno de Estados Unidos (Shelton, 2002).

En los casos Paniagua-Morales y otros y Villagrán Morales y otros³² se demuestra el espíritu de apertura para la aplicación de normas internacionales además del sistema de la Convención Americana. En el primer caso, la corte declara que Guatemala ha violado sus obligaciones en virtud de la Convención Americana (Art. 5 párrafos 1 y 2) así como los contenidos en los Arts. 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana sobre la tortura (párrafo 136 del fallo). En el segundo caso, en que el asunto incluía a víctimas menores, la corte utilizó también la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas –un tercer tratado en relación con el sistema interamericano– conjuntamente con el texto interamericano para determinar la responsabilidad del Estado acusado.

Se ha comprobado que la aproximación de *lex specialis* parece ganar terreno en el razonamiento de la Comisión y la Corte interamericanas. En el asunto Arturo Ribon Avila/Colombia relativo a la muerte de 11 personas en una operación en contra de guerrilleros, la comisión estimó que en este incidente armado era aplicable el Art. 3º de las Convenciones de Ginebra de 1949.³³ La comisión afirmó que *“la Convención Americana no contiene disposiciones que precisen, por ejemplo, cuando los muertos son una consecuencia legítima de operaciones militares. En consecuencia, la comisión debe necesariamente regirse –y aplicar– normas y reglas pertinentes del derecho humanitario, como fuentes de orientación autorizadas a fin de resolver estos casos”*.³⁴

Durante el mismo período la comisión ha debido pronunciarse, una vez más, sobre su competencia para aplicar reglas de DIH en el caso de “La Tablada” que se trataba de una demanda introducida contra Argentina en la época del Presidente Alfonsín, por 42 atacantes de una base militar durante 36 horas, que fue reconquistada por el ejército argentino habiendo actuado más allá de los límites, identificando varias violaciones al DIH. La comisión, después de haber considerado

32 Sentencia de 08.03.1998. Serie C N° 37 y Sentencia 19.11.1999. Serie C N° 63 (caso niños de la calle).

33 Informe N° 26/97, asunto 11.142, 30.09.1997, párrafo 167 y ss.

34 *Ibidem*, Párrafo 173.

los enfrentamientos violentos entre Fuerzas Armadas regulares y los atacantes, a pesar de su corta duración (36 horas) como “*un conflicto armado de carácter no internacional*” concluía que se había violado el Art. 3º común de los Convenios de Ginebra de 1949 (Zegveld, 1998: 543-550).

El caso “Las Palmeras” constituye una etapa crítica en la elaboración de una jurisprudencia a la luz del DIH en los órganos interamericanos. La comunicación N° 11.237 contra Colombia (27 de enero de 1994) evocaba la ejecución de 6 personas civiles, luego de una operación conjunta lanzada por el ejército y la policía colombianas el 23 de enero de 1991 en la localidad de “Las Palmeras”. La comisión, en su informe, se refiere al Art. 3º común de los Convenios de Ginebra de 1949 aplicable a la situación que reinaba en ese país, calificando de conflicto armado interno e invita a la corte a pronunciarse sobre la violación del derecho a la vida “*consagrado en el Art. 4 de la Convención Americana de DDHH y en el Art. 3º común de los convenios de 1949*”. Por tanto, la comisión invita a la corte a proceder a un examen de la aplicación convergente de las dos normativas a fin de hacer prevalecer la protección ofrecida por la norma del DIH.³⁵

Por su parte, el Estado acusado presentó excepciones preliminares basadas en la incompetencia de la comisión y de la corte para aplicar directamente el DIH. La corte, en su fallo de 4 de febrero de 2000 acogió las excepciones de incompetencia de Colombia y unánimemente clarifica que tiene competencia atribuida por la Convención Americana para “*determinar la compatibilidad de actos y normas de los Estados con la Convención Americana de DDHH y no con la Convención de Ginebra de 1949*” (Martín, 2001, párrafo 1037-1055). Se observa aquí que la Corte de San José rompe con la tendencia de la evolución del derecho internacional; la complementariedad entre DDHH y DIH y el aporte de la *lex specialis*, además de la pertinencia de una norma consuetudinaria sufre un revés.

En el caso “Zambrano Vélez y otros / Ecuador” que se refiere a la muerte de varias personas durante una intervención violenta de fuerzas del orden que arrestan a narcotraficantes y “terroristas” la corte evoca para

35 Sentencia “Las Palmeras”, párrafo 28.

el uso de la fuerza la pertinencia de criterios de proporcionalidad y “consideraciones de humanidad”.³⁶

La Corte Interamericana se enfrenta una vez más al conflicto interno en Colombia con el caso “Masacre de la Rochela/Colombia” a raíz del asesinato de miembros de una comisión judicial de investigación, desplegada en el terreno para conocer de la ejecución de 19 comerciantes y 2 campesinos de las fuerzas paramilitares con –presuntamente– la colaboración de agentes del Estado. Antes de la ejecución, los miembros de dicha comisión habían mencionado como responsables del crimen cometido, aparentemente a las FARC, con la complicidad o participación de miembros del Ejército colombiano.

Fuera de la aceptación por parte del Estado acusado de su responsabilidad internacional por el hecho de estas ejecuciones extrajudiciales, la Corte Interamericana procedió a un análisis del “contexto factual” y del “contexto jurídico” examinando las relaciones entre el Estado y los paramilitares, lo que es un fenómeno constante en Colombia desde 1965 aproximadamente. La corte afirma la responsabilidad directa del Estado con la participación de sus agentes en la masacre, así como la omisión de impedir la acción del grupo paramilitar en cuestión. El fallo decide que Colombia ha violado su obligación en virtud de la Convención Americana al crear grupos paramilitares y su promoción y por la falta de adoptar las medidas necesarias para proteger a la población civil. La corte establece violaciones al Art. 4 (derecho a la vida), 8 y 25 (derecho a un proceso justo), combinado con el Art. 1 párrafo 5 de la Convención Americana.³⁷

Un aspecto interesante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana trata de la aproximación positiva en cuanto a la aplicación de principios generales, comunes a los DDHH y al DIH, como el principio de la proporcionalidad. En especial en el caso “Masacre de Pueblo Bello” relativo al conflicto armado no internacional en Colombia, que se refiere a la ejecución extrajudicial de 37 personas civiles a manos de grupos paramilitares en 1990 en una “zona de urgencia y de operaciones militares”. La impunidad de este acto tuvo como consecuencia la afirma-

36 Sentencia de 04.07.2007, párrafo 82.

37 Sentencia del 11.05.2007.

ción de los grupos paramilitares en el país y la parte de la defensa ha invocado como argumento el principio de proporcionalidad, ya que las Fuerzas Armadas nacionales eran responsables de una vasta región y si ellos abandonaban sus posiciones, ellos comprometían la vida de otros civiles y el éxito de la operación militar en general, considerando que los ataques de los paramilitares se desarrollaban simultáneamente en ciudades diferentes.³⁸

La corte ha afirmado, una vez más, el carácter inalienable del derecho a la vida, destacando la obligación del Estado de adoptar medidas positivas de protección. En estas situaciones, de violencia sistemática y de violaciones graves en una región en estado de excepción, la obligación del Estado de adoptar medidas positivas es aún mayor en el marco del Art. 1 párrafo 1 de la Convención Americana de DDHH. El Estado debe ser el “garante” y en consecuencia no se puede aceptar el argumento de la proporcionalidad, la masacre de 1990 no se hubiera efectuado si hubiese existido una protección eficaz de la población civil, en una situación de peligro extraordinario, que las Fuerzas Armadas podían prever.³⁹

En el mismo caso, otras demandas se referían a la destrucción de inmuebles de personas desplazadas, lo que la corte examinó como violación del derecho de propiedad (Art. 21 de la Convención Americana) seguida a la acción perpetrada por los paramilitares con la complicidad de agentes del Estado. La corte tuvo en cuenta la protección ofrecida a la población civil por los Arts. 13 y 14 del Protocolo II de 1977 y constató violaciones de obligaciones de Colombia en virtud del Art. 21 de la Convención Americana.

Otras sentencias de la Corte Interamericana constituyen una jurisprudencia muy interesante: en el caso “Velásquez Rodríguez/Honduras”⁴⁰ la corte considera que la desaparición forzada de personas constituye un crimen contra la humanidad, aproximándose al derecho internacional penal. En la sentencia “Goiburú y otros /Paraguay” la corte, examinando alegaciones por violación del derecho a la vida, procedió a una

38 Sentencia de 31.01.2006. Serie C N° 140.

39 *Ibidem*, N° 134, 139, 140.

40 Sentencia de 29.07.1988, párrafos 155, 158.

construcción jurídica basada en el Art. 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la convención sobre desaparición forzada de personas de 2006, con el fin de establecer la violación de la Convención Americana, en que concluye no solamente desde el ángulo de los DDHH, sino también desde el punto de vista del derecho internacional penal y del derecho internacional de la responsabilidad.⁴¹

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos decenios, el orden jurídico internacional ha experimentado una evolución extraordinariamente importante en el área del derecho internacional de la protección de la persona humana, tanto a nivel normativo como en el nivel institucional. De todas maneras, parece paradójal pero significativo en el mundo que vivimos, y a pesar de las normas de DDHH y DIH, la humanidad se encuentra amenazada más que nunca por una cantidad de conflictos armados.

En la actualidad, la convergencia o yuxtaposición de DDHH y DIH no se plantea a nivel doctrinal pero sí sobre todo en la práctica, ya que, en efecto, se presenta imperativamente la cuestión de la aplicación efectiva de las normas de dos sistemas jurídicos para asegurar una mejor protección del ser humano. Es reconocido que DDHH y DIH son complementarios y se refuerzan mutuamente, considerando que los DDHH en un conflicto armado, tiene presente que el DIH es aplicable como *lex specialis*. Este enfoque de complementariedad, consagrado en la Resolución 2005/63 de la Comisión de Derechos Humanos parece hoy día constituir directa o indirectamente un cierto logro en la reflexión jurídica y la elaboración jurisprudencial de instancias internacionales de control del respeto a los DDHH.

Especialmente en el sistema latinoamericano y en la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana, aun cuando con temores en el sistema europeo de la Corte de Estrasburgo, se aprecia una cierta apertura en el último tiempo. Se puede estimar que la relación de DDHH y DIH se encuentra cada vez más consolidada.

Se destaca la imagen descrita por Karel Vasak, en la que los DDHH y el DIH se parecen a dos muletas sobre las cuales el individuo puede apoyarse para huir de las consecuencias de los conflictos armados (Vasak, 1974: 352).

41 Caso referido a la organización de la "Operación Cóndor" que incluye un elevado número de desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales.

BIBLIOGRAFÍA

CASSESE, Antonio (2005). *International Law*. 2º ed. Oxford University Press.

D'ARGENT, Paul (2002). *Le réparation de guerre en droit international public*. LGDJ Bruylant, Bruxelles.

DRAPER, Georges (1998). *The relationship between the human rights regime and the law of armed conflict*, en M. A. Meyer, H. McCoubrey (eds.) *Reflections on law armed conflicts*, Kluwer Law International, The Hague.

FROWEIN, Johan (1999). *The relationship between human rights regimes and regimes of belligerent occupation*. ISRAEL Yearbook on Human Rights.

KOLB, Richard (2003). *Jus in bello. Le droit international des conflits armés*. Helbing & Lichtenhan/Bruylant.

MARTÍN, Fiona (2001). *Application du droit international humanitaire pour la Cour Interaméricaine des droits de l'homme*. RICR.

MERON, Theodor (1989). *Human rights and humanitarian norms as customary law*. Clarendon Press, Oxford.

MERON, Theodor (2006). *The humanization of international law*. M. Nijhoff Publishers.

PERRAKIS, Stellios (1985). *Quelques problèmes d'approche entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire*. Editions A.N.Sakkoulas Athènes-Komotini.

SASSOLI, Marcel y BOUVIER, Antoine (2003). *Un droit dans la guerre?* CICR, Ginebra, Vol I.

SHELTON, Dianne (2002). *The legal status of the detainees in Guantánamo: innovative elements in the decision of the Interamerican Commission of Human Rights of 12 March 2002*. HRLJ vol. 23 N° 1-4.

TOMUSCHAT, Christoph (2004). *The applicability of human rights law to insurgent movements*. In H. Fischer et autres, *Crisis management and humanitarian protection*. Berlin, Verlag.

VASAK, Karel (1974). *Le droit international des droits de l'homme*, 140 RCADI.

VITÉ, Simone (1999). *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en œuvre du droit international humanitaire*. Bruylant, Bruxelles.

WILDE, Robert (2005). *The legal space or "espace juridique" of the European Convention on Human Rights: is it relevant to extraterritorial state action*. EHRLR.

ZEGVELD, Leopold (1998). *Commission Interaméricaine des droits de l'homme et droit international humanitaire: commentaire sur l'affaire "La Tablada"*. RICR.

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL ROL DE LAS EMPRESAS EN ZONAS INESTABLES[∞]

DANIEL SOTO MUÑOZ*

RESUMEN

El trabajo plantea que los derechos humanos han evolucionado desde una obligación estatal centrada en el resguardo de la esfera pública, a una preocupación por cautelar el espacio privado. La empresa se convierte así en un importante actor no estatal. El trabajo desarrolla la discusión sobre la relevancia de una regulación internacional para la certificación de determinados procesos empresariales y de cómo estos podrían favorecer la estabilidad y seguridad internacional. Se destaca que muchas empresas efectúan inversiones relevantes en zonas de gobernabilidad frágil o de conflicto armado y que su intervención puede alentarlos o mitigarlos. Los escenarios de guerra son los que plantean problemas más complicados tanto por la complejidad general que presenta el respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH), como por la dificultad de reparación de daños ocasionados por las corporaciones privadas. Finalmente, el artículo resume la discusión jurídica en torno al “mercenarismo” y el dilema que plantea la reglamentación o prohibición de las empresas militares y de seguridad privada.

Palabras clave: Actores no estatales, conflicto armado, derechos humanos, derecho internacional humanitario, empresas militares y de seguridad privada, gobernabilidad frágil, mercenarios, seguridad internacional, zonas inestables, zona de conflicto.

* Mayor de Carabineros (J). Profesor de Derecho Público y Consultor en Derechos Humanos. Investigador de la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile. dansotocl@yahoo.es

∞ Fecha de recepción: 040410
Fecha de aceptación: 241110

ABSTRACT

HUMAN RIGHTS AND INTERNATIONAL SECURITY. THE ROLE OF PRIVATE COMPANIES IN UNSTABLE ZONES

This article states that human rights have evolved from an state's responsibility focused on the safekeeping of the public sphere to a preoccupation to safeguard the private space. This essay develops the discussion about the relevance of an international regulation to certify of given entrepreneurial processes and how they could help stability and international peace. It points out that many private enterprises and companies related to security issues, make relevant investments in fragile governability or in undergoing armed conflict zones, and the fact that their intervention may foster or diminish conflicts. The war scenarios present the most complex problems due to the general complexity of observing the International Humanitarian Law, as well as for the difficulty to repair damages due to private companies actions. Finally the article summarize the juridical discussion around "mercenarism" and the dilemma set by the regulation or the prohibition of the private military and security enterprises.

Key words: *Non-state actors, armed conflict, human rights, international humanitarian law, private military and security enterprises, fragile governability, mercenaries, international security, unstable zones, conflict zone.*

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente a nivel internacional se le atribuyen a las empresas roles que hasta hace no mucho tiempo atrás se consideraban deberes exclusivos de los Estados. Resulta importante distinguir cuáles son los compromisos éticos y legales que tienen las empresas en los ámbitos de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH). De esta forma se hace posible determinar qué tipo de responsabilidad pudiesen tener las grandes corporaciones en la seguridad internacional, particularmente por su contribución en zonas inestables o de conflicto armado.

II. DERECHOS HUMANOS Y ACTORES NO ESTATALES

1. Origen y evolución del concepto de los derechos humanos

El reconocimiento formal de los derechos humanos en instrumentos escritos fue coetáneo con el desarrollo de la noción de "Estado de

Derecho”. La afirmación expresa de estos derechos primero a nivel interno y luego en la esfera internacional, fue una consecuencia directa de la aceptación de los principios democráticos de igualdad ante la ley y de no discriminación.

Los primeros reconocimientos jurídicos de derechos inherentes al ser humano derivan conceptualmente de las revoluciones liberales de Francia y Estados Unidos (Uprimny; Uprimny, 2009: 28-31). Estos movimientos políticos, no obstante y a pesar de su trasfondo filosófico, dejaron intacta la exclusión de los derechos de amplios grupos de la sociedad como las mujeres y, en la práctica, mantuvo indemne la servidumbre y la esclavitud.

El preámbulo de la “Declaración de Independencia de Estados Unidos” del 4 de julio de 1776 señalaba:

“Sostenemos como evidentes en sí mismas estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados” (Barnes & Noble, 2002: 81).

La “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” de Francia del 26 de agosto de 1789, señaló por su parte en el artículo primero:

“Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común” (Pacheco, 2000: 88).

Después del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales en los siglos XVIII y XIX en el mundo occidental, la segunda mitad del siglo XX inauguró una etapa de expansión del concepto a nivel internacional de la mano de los tratados internacionales.

Los derechos humanos se convirtieron en normas vinculantes a nivel mundial, a partir de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

La consecuencia más importante de esta declaración fue la “universalización” de los derechos humanos, y la posibilidad que sus enunciaci-ones se convirtieran luego en obligaciones exigibles a los Estados fir- mantes en virtud de la suscripción de tratados internacionales dotados de fuerza vinculante.

2. Concepto original de derechos humanos

Conceptualmente, los derechos humanos son normas y principios jurí- dicos que surgen del reconocimiento formal de la dignidad humana por parte del Estado. Como consecuencia, los Estados adquirieron las obli- gaciones de respetar y garantizar estos derechos e igualmente acep- taron ejercer el poder público bajo ciertos estándares jurídicos y éticos básicos (Nikkén, 2008: 15-27).

En el marco de Naciones Unidas, el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” de 1966, estableció en el artículo 2.1:

“Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos recono- cidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Por su parte, en el sistema interamericano, la “Convención Americana de Derechos Humanos” de 1969 dispuso en el artículo primero:

“Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, reli- gión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Como corolario, los Estados se adjudicaron el compromiso de adoptar disposiciones internas para hacer efectivos los derechos reconocidos en las convenciones,¹ y se obligaron a cooperar con los órganos internacionales de supervisión creados por los mismos tratados.²

3. Nuevas tendencias en derechos humanos

Los derechos humanos que surgieron estrictamente como limitaciones al ejercicio del poder del Estado, evolucionaron desde dos perspectivas: a) para servir también de modelo en el diseño de políticas públicas como son, por ejemplo, los mecanismos de control ciudadano basados en la transparencia pública y la rendición de cuentas (Robinson; Zalaquett, 2008: 78-80); y b) para extender su esfera de protección al ámbito privado, obligando a los Estados a garantizar la vigencia de los derechos de las personas más allá de la actuación o supervisión directa de sus agentes.

Esta ampliación de la responsabilidad estatal se hizo patente con la necesidad de asegurar condiciones igualitarias y prevenir las arbitrariedades que algunos grupos de personas sufren principalmente en ámbitos cerrados como el familiar o social (Charlesworth; Lemaitre; 2008: 125-135). Las mujeres, por ejemplo, junto a niños, ancianos y discapacitados son las principales víctimas de violencia dentro del hogar. Las minorías raciales, los desplazados, refugiados y trabajadores migrantes, son normalmente abusados en el ámbito del trabajo.

El reconocimiento de estas desigualdades puso en evidencia la obligación estatal de proteger a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción estatal. Así lo estableció el Comité de Derechos Humanos en el año 2004:

-
- 1 El artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y artículo 2 de la Convención Americana obligan a *“adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos”*.
 - 2 El artículo 40.1 del PIDCP establece que los Estados partes se comprometen a presentar informes *“sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos conocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de estos derechos”*. El artículo 41.d de la Convención Americana confiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la facultad de solicitar informes a los Estados miembros de la OEA sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos. El artículo 48 regula el procedimiento de comunicaciones individuales ante la CIDH y dispone que el Estado deberá enviar las informaciones que le solicite la Comisión dentro de un plazo razonable y que en caso que decida efectuar una investigación *“los Estados interesados le proporcionarán todas las facilidades necesarias”*.

*“(...) las obligaciones positivas de los Estados partes de velar por los derechos del pacto solo se cumplirán plenamente si los individuos están protegidos por el Estado, no solo contra las violaciones de los derechos del pacto por sus agentes, sino también contra los actos cometidos por personas o entidades privadas que obstaculizarían el disfrute de los derechos del pacto en la medida en que son susceptibles de aplicación entre personas o entidades privadas”.*³

Esta extensión de la responsabilidad estatal, promueve el desarrollo de nuevas capacidades para prevenir los abusos cometidos por particulares. En el ámbito de los negocios, importa la obligación del Estado de fiscalizar adecuadamente las actividades comerciales que repercuten en sectores amplios de la comunidad como la salud, la educación y la seguridad (Benavides, Amada, 2008: 5).

III. DERECHOS HUMANOS Y EMPRESA

1. Discusión preliminar en Naciones Unidas

Naciones Unidas manifestó desde la década de 1970 su preocupación por posibles abusos cometidos por grandes empresas, específicamente multinacionales. Inquietaba especialmente que sus actividades comerciales pudiesen influir indebidamente en la gestión de los gobiernos del tercer mundo, que afectaran los derechos de los trabajadores o que dañaran el medioambiente (Lusiani; Feeney, 2009: 4).

Después de varios intentos normativos frustrados (ver cuadro 1), en el año 1999 el secretario general Kofi Annan presentó el “Pacto Mundial de Naciones Unidas”, que es una iniciativa normativa voluntaria para las operaciones comerciales, en el ámbito de los derechos humanos y el medioambiente.

En el año 2003 la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos presentó un completo modelo normativo denominado “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos

3 Observación General N° 31. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, “La índole de la obligación jurídica general impuesta”. HRI/GEN/1/Rev.7 at 225 (2004).

humanos”.⁴ Estas “Normas”, como se conocen hasta hoy, reconocían un rol primordial del Estado en la protección de los derechos humanos, pero proponían al mismo tiempo que también existían obligaciones empresariales de carácter internacional que se desprendían de los instrumentos internacionales genéricos de derechos humanos vigentes.⁵

CUADRO 1

INICIATIVAS DE LA ONU SOBRE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL Y DERECHOS HUMANOS

Iniciativa	Año	Características	Derechos Humanos	Destinatarios
Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (OIT).	1977	Guía elaborada por gobiernos, asociaciones de empleados y empresarios.	Igualdad de oportunidades y trato; abolición trabajo infantil; libertad de asociación.	Compañías multinacionales.
Declaración relativa a los principios fundamentales en el trabajo (OIT).	1998	Instrumento internacional dirigido a miembros de la OIT.	Libertad de asociación y eliminación de trabajo forzado, infantil y discriminación.	Cubre indirectamente amplio espectro de negocios.
Pacto Mundial (Secretario General).	1999	Principios voluntarios.	Respeto y resguardo de complicidad en su vulneración.	Casi 8.000 empresas participantes en todo el mundo.
Normas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas en DD.HH (Subcomisión DD.HH).	2003	Borrador de norma internacional.	Descripción general y específica de un amplio espectro de derechos.	Empresas transnacionales y otras empresas comerciales.
Convenciones de Naciones Unidas contra la corrupción (ONU).	2003	Tratado internacional.	No hace referencias.	Estados (142 firmantes).

Fuente: Elaboración propia, 2010.

4 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. “Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”. E/CN.4/Sub.2/2003/12/ Rev. 2, 26 de agosto de 2003.

5 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. “Comentario relativo a las normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos” E/CN.4/Sub.2/2003/38/ Rev. 2, 26 de agosto de 2003. Párr. 8.

2. El pacto mundial

El Pacto Mundial surgió en 1999 como “una iniciativa voluntaria de civismo empresarial”,⁶ promovida por el secretario general de Naciones Unidas ante la falta de consenso regulatorio. Por esta razón no constituye un cuerpo normativo obligatorio, aunque ha conseguido un inesperado nivel de adhesión⁷ que bien lo equipara actualmente a un estándar ético o social.

El Pacto Mundial se basó en las obligaciones genéricas de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” de 1948 que estableció que sin perjuicio de la responsabilidad estatal, también existía un deber paralelo de las personas de promover y respetar los derechos humanos.⁸ El Pacto Mundial sintetizó estas obligaciones en diez principios que recaen sobre cuatro grandes áreas de gestión comercial: los derechos humanos, los derechos laborales, la protección ambiental y la neutralización de la corrupción (ver cuadro 2).

Los derechos humanos constituyen la columna vertebral de estos diez principios, aunque su mención específica –en los principios uno y dos– es más bien amplia. Para facilitar su aplicación al ámbito laboral se debe considerar que se refiere a todos los derechos garantizados por la “Declaración Universal”, cuyos significados en relación con el mundo del trabajo han sido interpretados por la “Declaración Tripartita” de la OIT de 1977, y en gran medida por las “Normas” de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 2003.⁹

El pacto sugiere compromisos tanto para el lugar de trabajo como para el amplio espectro de la “esfera de influencias” de la empresa; se resumen en el deber directo de no afectar negativamente el ejercicio de los

6 Naciones Unidas, “El Pacto Mundial, la responsabilidad cívica de las empresas en la economía mundial” 05-24207 (S).

7 United Nations, Global Compact. [en línea] <http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html> [consulta: 23 marzo 2009].

8 El párrafo final del preámbulo en inglés y francés son coincidentes: “*every individual and every organ of society*”; “*tous les individus et tous les organes de la société*”. En castellano la expresión fue traducida de manera más imprecisa: “*tanto los individuos como las instituciones*”.

9 ESCR-Net. Presentación Conjunta ante la Oficina del Alto Comisionado (OACDH) sobre las Responsabilidades de las empresas respecto de los derechos humanos. [en línea] http://www.es-cr-net.org/actions_more/actions_more_show.htm?doc_id=433590 [consulta: 24 marzo 2009].

derechos de las personas, y en el deber indirecto de evitar incentivar la perpetración de abusos.

CUADRO 2

PRINCIPIOS DEL PACTO MUNDIAL

Derechos Humanos	
Principio 1	Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos internacionales dentro de su esfera de influencia; y
Principio 2	Deben asegurarse de no ser cómplices en la vulneración de los derechos humanos.
Relaciones Laborales	
Principio 3	Las empresas deben apoyar la libertad de afiliación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
Principio 4	La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso o realizado bajo coacción;
Principio 5	La erradicación del trabajo infantil; y
Principio 6	La abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y la ocupación.
Medioambiente	
Principio 7	Las empresas deben mantener un enfoque preventivo que favorezca el medioambiente;
Principio 8	Adoptar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental; y
Principio 9	Favorecer el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medioambiente.
Lucha contra la Corrupción	
Principio 10	Las empresas deben luchar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno.

Fuente: Elaboración propia, 2010.

3. Labor del representante especial sobre empresas y derechos humanos

Si bien las “Normas” tuvieron buena acogida dentro de organizaciones activistas de derechos humanos (Amnistía Internacional, 2004: 9), al mismo tiempo suscitaban importantes dudas sobre su aplicación de parte de los Estados.¹⁰

10 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos. “Informe de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos” E/CN.4/2005/91 15 de febrero de 2005.

Esto motivó que la Comisión de Derechos Humanos solicitara al secretario general de Naciones Unidas, en 2005, que designara un “Representante especial sobre empresas y derechos humanos” para que identificara cuáles eran las normas internacionales sobre responsabilidad empresarial y precisara la función regulatoria que cabía al Estado.¹¹

En su primer informe de 2006 el representante especial, John Ruggie, planteó que desestimaría el contenido de las “Normas” y se dedicaría primero a *“lograr una mayor claridad conceptual con respecto a las respectivas responsabilidades de los Estados y las empresas”*.¹²

En 2007, el segundo informe del representante especial estableció que los tratados internacionales no abordaban de manera explícita las responsabilidades jurídicas directas de las empresas. Señaló, no obstante, que existían avances importantes en los ordenamientos jurídicos internos para extender la responsabilidad penal a las empresas concluyendo que, basado en el deber de protección, el Estado debía asumir una función esencial en la regulación de los eventuales abusos cometidos por las empresas comerciales dentro y fuera de su territorio.¹³

En su informe del año 2008, el representante especial planteó un marco jurídico para las actividades empresariales y propuso tres principios básicos. Primero, el deber del Estado de proteger a las personas de los abusos cometidos por terceros, incluyendo las empresas, mediante la prevención, la investigación, el castigo y asegurando a las víctimas el acceso a los tribunales. Segundo, la obligación de las empresas de actuar con la debida diligencia y cumpliendo con determinados principios empresariales internacionales.¹⁴ Tercero, la mejora

11 Comisión de Derechos Humanos. Resolución 2005/69 “Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales”. E/CN.4/RES/2005/69.

12 “Informe Provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales”. E/CN.4/2006/97, 22 de febrero de 2006. Ver párrafos 79 a 81 “Pragmatismo basado en principios”.

13 “Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas”. A/HRC/4/35, 19 de febrero de 2007.

14 La “Declaración Tripartita de Principios relativa a las Empresas Multinacionales y la Política Social” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del trabajo, Ginebra 1977; las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y el Pacto Global, formulación presentada en 1999 por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en Davos, Suiza a altos directivos de grandes empresas a nivel mundial.

del acceso de las víctimas a recursos efectivos de reparación judicial y extrajudicial.¹⁵

Finalmente, el informe del representante especial de 2009 efectuó una recapitulación del marco “proteger, respetar y remediar” propuesto en el informe anterior, y describió los desafíos de su futuro trabajo para poner en práctica el marco teórico y poder formular recomendaciones concretas a todos los actores.¹⁶

El mandato del representante especial concluirá en el 2011. Ruggie ha esbozado que la última parte de su trabajo plantea grandes complejidades tales como: determinar la forma de promover que las empresas que se encuentran en zonas de conflicto armado eviten ser cómplices de abusos; establecer guías efectivas para la resolución de conflictos dentro de las empresas; comprobar la posibilidad real de aplicar normas penales y civiles de naturaleza internacional en tribunales nacionales; determinar la viabilidad de imponer medidas administrativas extraterritoriales a las empresas, evitando que estas exigencias se dupliquen en los diferentes Estados involucrados (Ruggie, John, 2009: 2-8).

4. Compromisos sectoriales con los derechos humanos

Existe consenso en que el derecho internacional de los derechos humanos establece que es deber del Estado dar protección a la población, pero que subsidiariamente instituye también que las personas y, consecuentemente las empresas, deben contribuir a la promoción de los estándares básicos contemplados en los instrumentos internacionales.

Se establece así una relación de género y especie entre las obligaciones internacionales de derechos humanos por una parte, y los compromisos empresariales circunscritos a su esfera de participación social, por otro.

15 “Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie”. A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008.

16 “La empresa y los derechos humanos: la puesta en práctica del marco “proteger, respetar y remediar. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales” A/HRC/11/13, 22 de abril de 2009.

Hoy generalmente se entiende por “responsabilidad social” o “responsabilidad corporativa” al compromiso voluntario de las empresas por “*contribuir al logro de una sociedad mejor y un medioambiente limpio*”.¹⁷ Este acuerdo empresarial tiene más bien un carácter ético que jurídico, y se extiende por tanto no solo al cumplimiento de las obligaciones legales, sino también al respeto de determinadas condiciones de orden sociocultural y medioambiental (de la Cuesta; Valor; 2003: 7).

Las iniciativas internacionales más importantes que actualmente promueven la vinculación entre derechos humanos y responsabilidad social de las empresas son el “Pacto Mundial” de Naciones Unidas (1999) en el ámbito global, y las “Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales”¹⁸ (2000) en un contorno de participantes más restringido.

Las “Directrices OCDE” tienen dos particularidades relevantes: cuentan con mecanismos de monitoreo radicados en treinta y un “puntos nacionales de contacto”; y la responsabilidad final de su cumplimiento recae en los gobiernos (Comité Asesor Sindical -TUAC- de la OCDE, 2003: 15-29). Las empresas deben hacerse explícitamente responsables de los efectos de su actividad empresarial en su espacio de influencia (García-Marzá, 2004: 90).¹⁹

La medición del impacto social de la empresa se efectúa identificando el riesgo social de la actividad e implementando condiciones mínimas para la protección de los derechos de las personas. La calidad de los procesos puede garantizarse adoptando algunos de los mecanismos de certificación diseñados para los sectores empresariales que han sido más cuestionados (de la Cuesta; Valor; 2003: 12-15). Ver cuadro 3.

17 COMISIÓN de las Comunidades Europeas (2001): “Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”. Bruselas, 18.7.2001 COM(2001) 366 final. p. 7.

18 Las “Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales” forman parte de la “Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales”. Son recomendaciones dirigidas a las empresas multinacionales y que emanan de los 31 Estados que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

19 Estos grupos de interés o “*stakeholders*” están compuestos tanto por quienes trabajan en la empresa –incluidos socios comerciales, accionistas y proveedores–, como las comunidades locales, los gobiernos y el medioambiente.

CUADRO 3

PRINCIPALES NORMAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Iniciativa	Año	Características	Derechos Humanos	Destinatarios
Asociación Española de Normalización y Certificación.	1986	ONG de España.	No hace referencias.	Industrias y servicios.
“Eco-Management and Audit Scheme” (EMAS).	1993	Unión Europea.	No hace referencias.	Distintos sectores.
Principios para las Empresas “Caux Round Table”.	1994	Empresas Europa, Japón, EE.UU.	No hace referencias.	Líderes.
“Accountability-AA 1000 Series of Standards”.	1995	ONG Reino Unido.	No hace referencias.	Distintos sectores.
“The Global Reporting Initiative”.	1997	Privado/ONU-UNEP.	No hace referencias.	Distintos sectores.
“Worldwide Responsible Accredited Production (WARP)”.	1997	Empresa EE.UU.	Derechos humanos laborales.	Textiles.
“Social Accountability (SA) 8000”.	1997	Empresa EE.UU.	Derechos humanos de trabajadores y niños.	Textiles.
Proyecto de derechos humanos y negocios.	1999	Dinamarca y privados (Instituto Danés de DDHH).	Amplio espectro de derechos humanos.	Industrias: farmacéutica, extractiva y manufacturera.
Dow Jones Sustainability Indexes-Sustainable Asset Management (DJSI-SAM).	1999	Empresa Suiza.	No hace referencias.	Distintos sectores.
“Fair Labor Association”.	1999	ONG de EE.UU.	DDHH laborales.	Distintos sectores.
“Global Reporting Initiative (GRI)-G3.	1999	ONG de EE.UU.	Referencia general a DDHH	Distintos sectores.
“The Global Sullivan Principles”.	1999	ONG de EE.UU.	Referencia general a DDHH	Distintos sectores.
Monitor Empresarial de Reputación Corporativa.	1999	Empresa España.	No hace referencias.	Distintos sectores.
Principios voluntarios de seguridad y DDHH	2000	Estados Unidos, Reino Unido y privados.	Referencia genérica a los derechos humanos.	Sectores extractivos y energéticos.
“Good Corporation Standards”.	2001	Empresa Reino Unido.	No hace referencias.	Distintos sectores.

Iniciativa	Año	Características	Derechos Humanos	Destinatarios
Código de Conducta de IPOA.	2001	Asociación Internacional de Operaciones de Paz (IPOA) de EE.UU.	Referencia general a DDHH.	En conflicto y pos conflicto.
Esquema de certificación de procesos "Kimberley".	2002	Unión Europea y otros 36 Estados.	Referencia genérica a los derechos humanos.	Sector de diamantes.
"Extractive Industries Transparency Initiative" (EITI).	2002	Reino Unido.	No hace referencias.	Industria extractiva.
"Business Leaders Initiative on Human Rights" (BLIHR).	2003	Empresas de distinto origen.	Aplicación de la Declaración Universal.	Distintos sectores.
"FTSE4 Good Index".	2003	Empresa del Reino Unido.	Referencia general a DDHH.	Financieras.
Principios de Ecuador.	2003	Empresas bancarias.	No hace referencias.	Financieras.
"SiRi Company.	2003	Empresa Australia.	No hace referencias.	Distintos sectores.
Cuestionario Unión Europea de RSE para PYMEs.	2004	Unión Europea.	No hace referencias.	Distintos sectores.
"Goldman Sachs Energy Environment and Social Index".	2004	Empresa del Reino Unido.	Referencia general a DDHH.	Petroleras y gasíferas.
Cuestionario Unión Europea de RSE para PYMEs.	2004	Unión Europea.	No hace referencias.	Distintos sectores.
"Triple Bottom Line Report"	2004	Australia (Ministerio de Medioambiente).	No hace referencias.	Distintos sectores.
"Partnering Against Corruption Initiative" (PACI).	2005	Foro Económico Mundial/ Transparencia Internacional.	No hace referencias.	Distintos sectores.
SGE 21 de Forética.	2005	ONG España.	No hace referencias.	Distintos sectores.
Instituto Ethos.	2006	Empresa Brasil.	No hace referencias.	Distintos sectores.
Proyecto ISO 26000 de Responsabilidad Social.	2008	ONG internacional.	No hace referencias.	Distintos sectores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexos II y III del "Informe de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos" de 15 de febrero de 2005 (E/CN.4/2005/91) e "Indicadores y directrices RSE" de red Pacto Mundial España. En línea: <http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=10&MS=30&MN=2> [fecha de consulta: 26 marzo de 2010].

IV. EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN ZONAS INESTABLES

1. Empresas y derechos humanos en zonas de gobernabilidad frágil

Las zonas de gobernabilidad frágil o “de gobernanza escasa”, son aquellas en que los Estados no tienen un control pleno ni de la situación política ni de la seguridad pública, y como consecuencia no garantizan plenamente el respeto de los derechos de las personas.

Se los define como lugares:

*“donde los gobiernos no pueden asumir o no asumen en la práctica sus responsabilidades en materia de protección de los derechos –incluidos los derechos humanos– proporcionando servicios públicos básicos y garantizando que la gestión del sector público sea eficiente y efectiva”.*²⁰

Se reconoce que en estas zonas los problemas afectan a todos los sectores de la sociedad y que ningún actor externo tiene la capacidad de corregir la situación por sí solo. Estas condiciones obligan a que las empresas promuevan ambientes de confianza y demuestren que sus procesos comerciales no impactan negativamente en la comunidad.

En el ámbito teórico, se entiende que si bien las empresas no están obligadas a suplir el papel del Estado, tienen un deber insoslayable de adoptar prácticas respetuosas del bienestar de las comunidades. Una de estas obligaciones específicas consiste en mitigar los efectos negativos de los negocios en cuestiones de política, economía y seguridad (Guáqueta, 2006: 8).

En este sentido, el sector privado a través de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), dio a conocer su posición al Representante Especial de la ONU John Ruggie.²¹ La OIE señaló que resultaba importante considerar que eran los gobiernos quienes tenían la obligación jurídica de proteger los derechos humanos mediante una legisla-

20 Propuestas empresariales (OIE), párr. 11.

21 *“Propuestas empresariales sobre maneras eficaces de resolver los dilemas que se plantean donde la gobernanza resulta insuficiente”* de diciembre de 2006, elaborado por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) en colaboración con la Cámara de Comercio Internacional (CCI) y el Comité Consultivo Económico e Industrial (BIAC) ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Disponible en: <http://www.ioe-emp.org/es/politicas/rse/index.html> [fecha de consulta: 28 marzo de 2010].

ción adecuada y que, consecuentemente, no podía esperarse que las empresas se convirtieran en sustitutos del Estado.

La OIE planteó que en las zonas inestables tanto las empresas multinacionales, como locales, debían asumir las responsabilidades mínimas que correspondían en circunstancias normales, y que en el evento que no existiera una legislación adecuada las deficiencias debían suplirse implementando políticas de buenas prácticas. Esbozó que los derechos humanos podían facilitar la toma de decisiones y contribuir a detectar los aspectos de mayor riesgo, y que la mejor forma de “gestionar la seguridad” era con arreglo a los “Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos”.²²

Los “Principios Voluntarios” fueron creados en el año 2000 por una iniciativa privada y pública de los gobiernos de Estados Unidos y del Reino Unido. Son guías prácticas para que las compañías extractivas (petróleo, gas y minas) que operan en zonas inestables, se aseguren que la seguridad pública y privada que resguarda sus operaciones actúe bajo el marco de los derechos humanos²³ (ver cuadro 4).

1.1. *Condiciones para las operaciones en zonas inestables*

Naciones Unidas entiende que el compromiso con los derechos humanos de una empresa participante en el “Pacto Mundial” se extiende a todo cuanto concierne a su razonable capacidad de influenciar su entorno. No se excluye en este contexto, la posibilidad de emprender negocios en Estados en los que no se respetan cabalmente los derechos humanos, en la medida que estos lugares normalmente tienen necesidades urgentes de desarrollo económico. Se tiene la esperanza que las grandes empresas colaboren con la imposición de nuevos estándares, a lo menos en cuestiones laborales y medioambientales (OHCHR, 2007: 21).

22 Sitio “*The Voluntary Principles on Security + Human Rights*”: <http://www.voluntaryprinciples.org/> [fecha de consulta: 28 marzo de 2010].

23 Los “Principios Voluntarios”, han sido recogidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes han formado la “Alianza para la Gobernanza Democrática” (“*Partnership for Democratic Governance*”, PDG). Esta “Alianza” asesora tanto a Estados en desarrollo como a empresas multinacionales aplicando los criterios de la OCDE (“*OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*”).

Las prevenciones más importantes son no obstante: no invertir en lugares donde se cometen intencionalmente abusos; y evitar el empleo o producción de productos de uso “dual”, es decir, de aquellos que puedan servir para fines pacíficos y hostiles al mismo tiempo. Bienes de “uso dual” podrían ser, por ejemplo, la utilización de un oleoducto que sirviera coetáneamente para proporcionar combustible a una parte en conflicto, o almacenar químicos cuya filtración cause daños a terceros (ver cuadro 5).

En la práctica, las formas más eficaces de evitar la complicidad empresarial consisten en contar con códigos de conducta transparentes, crear conciencia dentro de la compañía de los problemas de derechos humanos que ocurren en el país anfitrión y usar programas externos para la certificación de los procesos comerciales.

CUADRO 4

“PRINCIPIOS VOLUNTARIOS EN SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS”

	Riesgos e Impactos	Fuerzas del Estado	Seguridad Privada
Características.	Examina efectos de las operaciones sobre los DDHH en conflictos sociales y armados.	Precauciones frente a los acuerdos de seguridad pública.	Precauciones sobre servicios privados, procurando se estructuren como “complemento” de la seguridad pública.
Medidas.	Identifica riesgos políticos, económicos, civiles y sociales.	Considera consultas a la comunidad. Promueve el mantenimiento del imperio de la ley. Impone denunciar los abusos.	Exige un alto nivel de competencia profesional. Enmarca su actuación dentro de la ley local. Considera implementar una fiscalización independiente. Obliga a denunciar los abusos.

Fuente: Elaboración propia, 2010.

CUADRO 5

DECISIÓN DE EMPRENDER NEGOCIOS EN ESTADOS CON ÍNDICES BAJOS DE DERECHOS HUMANOS

	Estado comete abusos	Estado débil
Actividades empresariales pueden generar abusos.	No.	Proceder con cautela.
Actividades empresariales no generan abusos.	Proceder con cautela.	Sí.

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento Informativo de Naciones Unidas “El Pacto Mundial y los Derechos Humanos: Comprendiendo la esfera de influencia y complicidad”, p. 22 (OACNUDH), 2010.

2. Empresas y derechos humanos en zonas de conflicto armado

2.1. Mitigación del impacto negativo de los negocios

La empresa privada puede ayudar a que un país se recupere de los daños causados por un conflicto armado, pero perfectamente también puede exacerbar las tensiones que originaron la crisis.

Para maximizar los efectos positivos de una inversión dentro de un marco ético, las empresas tienen la obligación de minimizar los eventuales daños de sus actividades. Se sostiene que la construcción de un ambiente empresarial sostenible requiere de la contribución positiva de la empresa en la prevención de los problemas (O’Brien; Powell, 2007: 132).

Basada en los principios del Pacto Mundial, Naciones Unidas desarrolló una iniciativa adicional para alentar los negocios en zonas de conflicto y contribuir, al mismo tiempo, a mitigar el impacto social negativo de las inversiones.²⁴

El uso de los conceptos enunciados en esta guía, en particular la “evaluación de los efectos de los conflictos”, forma parte del

24 El Pacto Global (2002): “Guía del empresario para la evaluación de los efectos del conflicto y la gestión de los riesgos. El papel del sector privado en la zona de conflicto”. En línea: http://www.empresasyderechoshumanos.org/wp-content/uploads/carpetas_guia_de_negocios1.pdf [fecha de consulta: 30 marzo de 2010].

análisis inicial de la planificación de los proyectos en zonas de conflicto armado. Propone el estudio de las características de la inversión y la identificación de posibles consecuencias en las tensiones locales que puedan afectar la sostenibilidad y expansión de las operaciones. La “gestión de riesgos” se inicia a partir de la decisión de invertir y se extiende hasta el final del proyecto; permite elaborar estrategias para la promoción de un entorno comercial, social y político positivos (ver cuadro 6).

CUADRO 6

EVALUACIÓN DE RIESGO

	Factores de riesgo	Relación con el conflicto	Actividades empresariales que afectan riesgos	Estrategias paliativas del riesgo
Gobierno.	Gobierno corrupto.	Genera represión y violencia.	Negocios son una forma de respaldo al gobierno.	Promoción de la transparencia y el respeto a los DDHH.
	Falta de independencia de los tribunales.	Ineficiente mecanismo de solución de controversias.	La falta de una política clara de anticorrupción genera complicidad.	Política anti-corrupción y de inversión social.
Economía.	Desigualdad y exclusión social.	Germen de conflicto con comunidades.	Impuestos empresariales destinados al poder central.	Plan de desarrollo sostenible.
	Mercado ineficiente.	Inestabilidad macroeconómica.	Proveedores y contratistas pueden financiar grupos beligerantes.	Influir en autoridades centrales para distribuir ingresos.
Mano de obra.	Desempleo.	Población joven y falta de sindicatos avivan conflictos.	No mejorar desempleo y vulnerar derechos laborales.	Diversificar mano de obra y respetar normas laborales.
Derechos humanos.	Violaciones a los derechos humanos.	Frustración puede generar violencia.	Empresa genera desplazamiento o protestas que son reprimidas.	Seguimiento de casos, contactos ONGs, ayuda humanitaria.
Seguridad.	Inseguridad.	Legítima la violencia para solucionar controversias.	Empleo de fuerzas de seguridad pública y privada.	Buenas prácticas para no menoscabar derechos.
Medioambiente.	Deterioro del medioambiente.	Confusión, oposición y violencia.	Se afecta medioambiente y bienestar de la comunidad.	Evaluación y gestión de riesgos incluye efectos sobre comunidad y biodiversidad.

Fuente: Elaborado a partir de la “Guía del empresario para la evaluación de los efectos del conflicto y la gestión de riesgos”, Pacto Mundial (2002).

2.2. *Las empresas frente al Derecho Internacional Humanitario (DIH)*

Las empresas se encuentran vinculadas a la protección internacional de la persona, tanto en el ámbito de los derechos humanos, como del derecho internacional humanitario (DIH), que es el mecanismo jurídico de amparo de las personas en conflictos armados. En una guerra tanto los bienes como el personal de las empresas se benefician con su protección, pero al mismo tiempo imponen el deber de no involucrarse ni directa ni indirectamente en el conflicto.

En términos generales, el derecho internacional prohíbe el uso y la amenaza del uso de la fuerza militar,²⁵ pero no excluye la posibilidad de la ocurrencia de guerras. Por medio del derecho internacional humanitario se intentan humanizar las consecuencias de los conflictos bélicos.

El DIH y los derechos humanos tienen en común la protección de los derechos fundamentales de las personas, pero tienen importantes diferencias: los derechos humanos están vigentes en todo momento, incluso durante los conflictos armados. El DIH solo se aplica en casos de conflictos armados y su cuidado es obligatorio para todas las partes, incluyendo las personas y empresas. Finalmente, mientras la protección de los derechos humanos favorece a todas las personas, el DIH solo resguarda a quienes no participan o han dejado de participar en las hostilidades (Valencia, 2007: 111).

Las empresas ocupan un lugar importante en las sociedades envueltas en conflictos armados y están expuestas a verse afectadas muchas veces involuntariamente por las tensiones. El DIH considera, en general, que el personal de las empresas comerciales, sus bienes y activos, son civiles y por tanto están protegidos contra ataques deliberados e indiscriminados de las partes, así como del pillaje y de las requisiciones forzosas. No obstante las personas (y las empresas) pierden esa protección si participan directamente en las hostilidades, de la misma manera que los bienes comerciales pierden su inmunidad si se utilizan con fines militares.

25 Carta de Naciones Unidas, artículo 4.2.

El DIH también protege a los empleados nacionales o expatriados para evitar que sean objeto de actos hostiles o eventualmente privados de libertad, asegurando además garantías procesales en caso que se produzcan acusaciones penales en su contra (CICR, 2007: 17-18).

Aparte del riesgo de convertirse en un “objetivo militar”, las empresas y su personal se exponen a cometer infracciones al DIH adquiriendo recursos sin el libre consentimiento del propietario, utilizando mano de obra bajo condiciones de trabajo insuficientes, afectando el medioambiente o derechamente suministrando insumos a una parte que comete infracciones al DIH (CICR, 2007: 22-26).

Todas estas posibilidades plantean, además, la probabilidad de generar responsabilidades penales individuales para los trabajadores, ejecutivos o propietarios involucrados.

V. EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD

Conjuntamente con empresas productivas presentes en las zonas de conflicto, y que suelen permanecer al margen de las disputas, existe otro tipo de compañías cuyo negocio reside precisamente en la explotación comercial de la guerra prestando una amplia gama de servicios, desde la logística hasta la protección armada y la participación en operaciones de combate (Perrin, 2006: 308).

Las “empresas militares y de seguridad privada” (EMSP) no están prohibidas de plano por el derecho internacional, pero se discute actualmente sobre la conveniencia de su prohibición o regulación (Abrisketa, 2007: 1).

Se critica unánimemente que estas empresas promueven el “mercenarismo”, que fácilmente transgreden el derecho internacional humanitario (Muñoz-Rojas; Frèsard, 2004: 115), y que resulta difícil que los Estados asuman una responsabilidad subsidiaria por los abusos a los derechos humanos y del DIH cometidos por estas compañías.

1. Mercenarios, mercenarismo y empresas de seguridad

El concepto “mercenario” es una valoración jurídica ambigua que alude a la participación de actores individuales en conflictos armados. Se caracteriza porque una persona extranjera ha sido reclutada para combatir en un

conflicto armado ajeno, y su motivación esencial es el deseo de obtener un provecho personal. Esta calificación jurídica, sin embargo, exige que se reúnan acumulativamente todos los requisitos contemplados para los mercenarios en diversos instrumentos jurídicos internacionales.²⁶

La distinción de mercenario solo puede aplicarse a las personas, jamás a las organizaciones. Para llenar este vacío se acuñó el concepto “mercenarismo” para comprender a las empresas, colectivos o personas jurídicas que emplean mercenarios. En este punto es posible ubicar a algunas “empresas militares y de seguridad privada” (Benavides, 2008: 7).

La definición de mayor aceptación para las empresas militares y de seguridad privada (EMSP), es aquella que las identifica como *“entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad. Los servicios militares y/o de seguridad incluyen, en particular, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, como convoyes, edificios y otros lugares; el mantenimiento y la explotación de sistemas armamentísticos; la custodia de prisioneros; y el asesoramiento o la capacitación de las fuerzas y el personal de seguridad locales”*.²⁷

Se estima que en la actualidad existen alrededor de 300.000 empresas militares y de seguridad privada que generan unos 150.000 millones de dólares anuales de ganancia. Sus clientes en el mundo son gobiernos, instituciones privadas, organismos internacionales e incluso respetables ONGs (Gómez del Prado, 2006: 23).

2. Esfuerzos normativos internacionales

La preocupación inicial de Naciones Unidas por los mercenarios consistió en condenar su utilización como injerencia en los asuntos internos de los Estados.²⁸ La ONU impuso primero la obligación de abstenerse de

26 Convenio V de La Haya de 1907 (artículo 4); Protocolo Adicional I de los Convenios de Ginebra de 1977 (artículo 1); Convención para la eliminación del mercenarismo en África de la Organización de la Unión Africana, de 3 de julio de 1977 (artículo 1); y Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios de 4 diciembre de 1989 y en vigencia desde el 20 de octubre de 2001 (artículo 1).

27 Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados de 17 de septiembre de 2008. A/63/467-S/2008/636.

28 Resoluciones del Consejo de Seguridad 405 (1977) y 419 (1977).

organizar mercenarios en el territorio de los Estados partes²⁹ y luego, el deber de evitar su reclutamiento, entrenamiento y financiamiento.³⁰ La Asamblea General calificó incluso de criminal el empleo de mercenarios contra los movimientos de liberación nacional y declaró que los propios mercenarios estaban fuera de la ley³¹ (OACNUDH, 2002: 15-16).

Esta criminalización internacional, ocurrida en plena época de la descolonización,³² llevó a que en 1977 el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra estableciera en el artículo 47 que “*los mercenarios no tendrán derecho al estatuto de combatiente o prisionero de guerra*”. Esto generó en la práctica un debilitamiento a la protección general que el DIH proporciona a todos los involucrados en un conflicto armado. La consecuencia consistiría en que a diferencia de un prisionero de guerra común, que normalmente es liberado al final de la contienda y solo juzgado por los crímenes cometidos durante el conflicto, el mercenario podría ser encausado por su sola intervención militar e incluso condenado a muerte por ese hecho.³³

Durante el período 1987-2005 Naciones Unidas instituyó una relatoría especial que estuvo a cargo de determinar la forma cómo los mercenarios violaban los derechos humanos y obstaculizaban el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.³⁴ Su labor fue sucedida por el “Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre uso de Mercenarios”³⁵ que, en 2009, presentó un informe con propuestas concretas para la elaboración de una “*convención internacional sobre reglamentación de las empresas militares y de seguridad privadas*”.³⁶

29 Resolución de la Asamblea General 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

30 Resolución de la Asamblea General 36/103 (1981) sobre declaración de inadmisibilidad de la intervención e injerencia en los asuntos internos de los Estados.

31 Resoluciones de la Asamblea General 2465 (XXIII) (1968); 2548 (XXIV) (1969); 3103 (XXVIII) (1973); 2708 (XXV) (1970) y 33/24 (1978).

32 Las antiguas potencias coloniales y empresas extranjeras contrataron a mercenarios para dificultar la independencia de Argelia (1956), Congo (decenio de 1960), las Comoras (decenios de 1970 y 1990) y Benin (decenio de 1970), de la misma manera que para desestabilizar a Estados soberanos (Guinea, Angola, Seychelles, Mozambique).

33 “*El derecho de los pueblos a la libre determinación y su aplicación a los pueblos sometidos a dominación colonial o extranjera o a ocupación extranjera*”, nota de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. E/CN.4/2001/18, 14 de febrero de 2001. Párrafos 15 a 28.

34 Resolución 1987/16 de la Comisión de Derechos Humanos de 29 de mayo de 1987.

35 Resolución 2005/2 del Consejo Económico y Social. Véase cap. V, E/CN.4/2005/L.10/Add.5.

36 Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Presidente Relator Sr. Alexander Nikitin. A/HRC/10/14, 21 de enero de 2009.

En septiembre de 2008, diecisiete Estados liderados por la iniciativa del gobierno suizo y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) suscribieron el “Documento de Montreux sobre las compañías militares y de seguridad”.³⁷ Este texto y las directrices del Grupo de Trabajo de la ONU de 2009, son un resumen de la discusión jurídica actual sobre mercenarios, mercenarismo y EMSP, y constituyen importantes aportes para su reglamentación a nivel internacional.

3. Principios para la regulación de las EMSP

El Documento de Montreux se compone de dos partes. En la primera reafirma las obligaciones de los Estados (contratantes, territoriales y de origen) sobre las compañías que operan en zonas de conflicto armado, en orden a imponer el respeto por el DIH y los derechos humanos. Establece que los gobiernos no debiesen permitir la participación de contratistas en actividades que el derecho internacional asigna prioritariamente a los Estados como las operaciones de combate o la administración de centros de reclusión. Instituye que los Estados tienen la obligación de conceder reparaciones por los delitos que cometan el personal de las EMSP y que deben adoptar resguardos para garantizar que el personal de las EMSP sea sometido a juicio en caso que cometan infracciones graves al DIH.

En la segunda parte sugiere setenta buenas prácticas para los Estados y las EMSP, relativas a supervisión interna y externa, rendición de cuentas y respeto al derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

El borrador del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre uso de mercenarios es bastante parecido al Documento de Montreux, pero se independiza de sus propuestas efectuando críticas a los integrantes del acuerdo y reagrupando los temas en categorías distintas. El borrador del Grupo de Trabajo es más sintético que el Documento de Montreux y está estructurado sobre la base de seis esferas temáticas.

En el ámbito jurídico, señala que muchas de las actividades que llevan a cabo las EMSP no encajan fácilmente en la definición de “merce-

37 Documento de Montreux sobre las compañías militares y de seguridad. En línea: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/montreux-document-170908> [fecha de consulta: 2 abril de 2010].

nario” y que algunas empresas operan en una “zona gris” no definida claramente en las normas internacionales. Señala que si bien el “Documento de Montreux” es útil para identificar las obligaciones vigentes de los actores y promueve el DIH, no aborda ciertas “lagunas jurídicas” como la responsabilidad de los Estados, depositando un grado mayor de responsabilidad sobre los Estados donde operan las EMSP, que sobre los Estados “contratantes” o “de origen”. Agrega que el Documento de Montreux tampoco alude a la obligación de los Estados de ejercer protección y aplicar el principio de diligencia debida.

El Grupo de Trabajo propone elaborar un código de conducta para todo el sector y redactar una lista de las actividades de la esfera militar y de la seguridad que no puedan contratarse privadamente. Postula que debiese implementarse un registro internacional de empresas militares y un sistema de expedición de licencias de armas. Asimismo, para la rendición de cuentas promueve la obligatoriedad de las empresas de emitir informes empresariales anuales, la implementación de un tribunal internacional de arbitraje civil, y ampliar la tipificación de delitos internacionales vinculados a actividades ilícitas de las empresas. En la esfera interna se plantea la creación de autoridades fiscalizadoras de las empresas militares y de seguridad privada, así como el establecimiento de un mecanismo de supervisión parlamentaria.

VI. ESTADO ACTUAL DE LA DISCUSIÓN SOBRE EMPRESAS, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD

1. Derechos humanos y empresas

Los derechos humanos imponen a los Estados la obligación permanente de respetar y garantizar los derechos de su población. Consecuentemente les asignan el deber de protección frente a los abusos provenientes de otros actores sociales, quienes pueden favorecer u obstaculizar la vigencia de estos derechos. En el concepto actual, los derechos humanos son también una propuesta de convivencia que plantea un “mínimo común denominador ético” para todas las personas y organizaciones, incluidas las empresas (Delgado; Hernández, 2008: 118).

No obstante que existe una coincidencia general en este desarrollo jurídico, en la actualidad no existe una normativa obligatoria sobre “derechos humanos y empresas” a nivel global. Solo la Organización de

Colaboración para el Desarrollo Económico (OCDE) cuenta con directrices obligatorias de derechos humanos para las empresas,³⁸ vigentes únicamente para un reducido número de Estados, incluido Chile a partir del año 2010.³⁹

A nivel mundial, John Ruggie, Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, tiene actualmente la tarea de formular una propuesta que debiese entregar en 2011. Hasta el momento su trabajo ha contando con una amplia aprobación.⁴⁰

La autoregulación de los negocios es la norma generalmente aplicada hoy en día en el ámbito de los derechos humanos. Dentro de las propuestas de ética empresarial globales, la más relevante es el “Pacto Mundial” de Naciones Unidas que reúne actualmente a casi 8.000 afiliados y que cuenta con importantes redes de colaboración en todo el mundo.⁴¹

Los sectores extractivos y energéticos que han sido los más cuestionados, ofrecen hoy un buen ejemplo de empleo simultáneo de códigos de conducta de diverso origen: los “Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos” tienen un origen público, en tanto “*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*” y “*Global Reporting Initiative, GRI*” son iniciativas privadas.⁴²

2. Empresas en zonas inestables

Se reconoce que las empresas cumplen también un importante papel en el desarrollo económico de las zonas de gobernabilidad frágil, que

38 Las “Directrices OCDE para Multinacionales e Inversión Internacional” de 1976, y revisadas en el 2000.

39 Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales -Direcon-. Relaciones Multilaterales, OCDE. En línea: http://rc.direcon.cl/relacion_multilateral/1405 [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

40 En Colombia, por ejemplo, la carbonífera “Cerrejón” ha implementado como piloto ciertos mecanismos de solución de controversias laborales ideados por el Relator Especial de Naciones Unidas John Ruggie. Cerrejón. Minería responsable. En línea: http://www.cerrejoncoal.com/secciones/CERWEB/HOME/MENUPRINCIPAL/NUESTRA/POLITICAS/CERREJON/POLITICADH/seccion_HTML.html [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

41 Naciones Unidas Pacto Global Chile. En línea: <http://www.pactoglobal.cl/> [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

42 Anglo American Chile. En línea: http://www.anglochile.cl/es/la_empresa/index.php?id_contenido=9 [fecha de consulta: 4 abril de 2010]. Barrick. En línea: http://www.barricksudamerica.com/minera/temas_verdad_hechos_corpwith.php [fecha de consulta: 4 abril de 2010]. Shell Chile. En línea: http://www.shell.cl/home/content/chl/environment_society/working_safely/ [fecha de consulta: 4 abril de 2010]. Proyecto Energía Austral XStrata Copper. En línea: http://www.shell.cl/home/content/chl/environment_society/working_safely/ [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

son aquellos lugares afectados por un conflicto armado o en los que se producen violaciones a los derechos humanos. En estas zonas de convulsión las empresas pueden contribuir favorablemente a la reconstrucción de la paz o negativamente, exacerbando la violencia y haciéndose cómplice de los abusos.

Las empresas más cuestionadas han sido las del sector extractivo (compañías petroleras, mineras y de gas natural), acusadas frecuentemente de contribuir a la perpetración de violaciones a los derechos humanos mediante la contratación de fuerzas de seguridad estatales que instauraron políticas represivas (Birmania 1990, Filipinas 1994, Indonesia 2001, Nigeria 2005, Guatemala 2005); obtener lucro a partir del trabajo forzado (Birmania 1990); promover el desplazamiento forzado (Sudán 2005); prestar apoyo logístico y financiero a partes de un conflicto (Filipinas 1997, República Democrática del Congo 2004); afectar los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, dañando además el medioambiente (Ecuador 1996, Ghana 2004); o promover la corrupción (Angola y Guinea Ecuatorial 2000).⁴³

La repetición de estas acusaciones, sumada a los límites y riesgos naturales de las inversiones en zonas de conflicto, sugieren que las empresas debiesen contar con metodologías adecuadas para analizar el grado de injerencia de los negocios en los conflictos. Esta prevención no es meramente teórica si se considera que importantes empresas chilenas tienen significativos proyectos de inversión en zonas inestables⁴⁴ y de conflicto armado.⁴⁵

43 RED DESC Grupo de trabajo sobre la responsabilidad de las corporaciones. Consulta sobre derechos humanos y la industria extractiva (2005). En líneas: http://www.escri-net.org/usr_doc/Red-DESC_sobre_DH_y_Industria_Extractiva.pdf [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

44 PROYECTO minero de Luksic sufre revés en Pakistán. El Mercurio, Santiago, Chile 13 ene., 2010. En línea: <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={ebf61570-204f-4acc-849d-0e2be445fe31> [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

45 INVERSIÓN chilena en el exterior creció más de 300% en tercer trimestre. El Mercurio, Santiago, Chile 9 nov. 2009: *“Los proyectos del área energética abarcaron US\$ 182 millones, representando un 8% de la inversión trimestral. De ellos, US\$ 160 millones corresponden a Perú, principalmente al desarrollo de centrales a gas, y el resto a la renovación de instalaciones en Colombia” (...)* *“La minería anunció inversiones por US\$ 40 millones, equivalente a un 2% de los montos trimestrales. US\$ 30 millones de ese total corresponden a la adquisición de minas en Colombia, mientras que los US\$ 10 millones restantes se destinarán a exploraciones en Eritrea, África Oriental, continente en el que la inversión de chilenos constituye más bien una excepción”.* [fecha de consulta: 4 abril de 2010].

3. Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP)

En zonas de conflicto armado mayoritariamente no son empresas extranjeras productivas las que desarrollan sus negocios, sino empresas de servicios cuyo negocio reside en la guerra. Las “empresas militares y de seguridad privada” (EMSP), han llegado muchas veces incluso a sustituir las actividades de las fuerzas militares (Gómez del Prado, 2006: 21).

Casi todas estas empresas han sido constituidas en Estados Unidos, Reino Unido y Sudáfrica, pero su personal proviene de un grupo cada vez más diversificado. En la década del 70 la mayoría de sus integrantes fueron militares en retiro de Fuerzas Armadas de países desarrollados que habían participado en los procesos de descolonización africana. En la actualidad existe un elevado número de participantes que proviene de Centroamérica, Colombia y Chile que cumplen funciones tanto en escenarios de conflicto –Irak y Afganistán– como en sitios de interés estratégico de Sudamérica (Benavides, 2008: 19; Perrin, 2006: 310-313).

La discusión actual ha superado el antiguo interés teórico por demonizar a los mercenarios y se ha concentrado en identificar cuáles son las actividades que debiesen estar controladas o prohibidas para las compañías privadas. Se ha establecido la necesidad de determinar grados de responsabilidad jurídica claramente diferenciados para las personas, corporaciones y los Estados que las autorizan y emplean (Clapham, 2006: 24).

Entre tanto, los desafíos para Chile siguen siendo los mismos que representó en el 2007 el “Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre utilización de mercenarios”. El Estado de Chile tiene pendiente hoy adherirse a la “Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios” de 1989, debe actualizar la legislación interna sobre seguridad privada y tipificar delitos que abarquen las nuevas modalidades de mercenarismo.⁴⁶

46 Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Presidente-Relator: Sr. José Luis Gómez del Prado. Adición. Misión a Chile (9 al 13 de julio de 2007). A/HRC/7/7/Add.4, 4 de febrero de 2008.

CONCLUSIONES

La protección internacional de la persona humana reside fundamentalmente en la vigencia y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional penal.

En estas tres ramas del derecho internacional, las empresas han comenzado a adquirir importantes deberes de carácter ético y jurídico, cuyo cumplimiento favorece la estabilidad política y social de las zonas en que se desarrollan los negocios. Mientras mayores son las inversiones de las empresas, mayor es su influencia sobre la vida de las personas. En la misma medida que las empresas pueden promover el desarrollo y favorecer la gobernabilidad, son capaces de deteriorar el entorno y alentar conflictos.

El respeto de los derechos humanos tiene mayor relevancia para los negocios que se emprenden en zonas inestables o de conflicto armado. Esto sugiere la consolidación de un nuevo tipo de auditoría para determinar el grado de proximidad de las empresas multinacionales con los estándares de derechos humanos, en al menos tres ámbitos: integración de los derechos humanos a los negocios; diagnóstico de riesgos para inversión en zonas inestables; y análisis de medidas de seguridad implementadas.

El interés creciente de empresas multinacionales chilenas por incursionar en estos nuevos mercados, sugiere una interesante posibilidad de vinculación entre el mundo público y privado, particularmente en las cuestiones de seguridad que son las hoy que plantean un mayor grado de desconocimiento teórico y práctico. Un riesgo no dimensionado tanto para las empresas, como subsidiariamente para el Estado, se presenta con la contratación de empresas militares y de seguridad privadas (EMSP), que puedan en razón de sus métodos, involucrarse involuntariamente en los conflictos o transgredir el derecho internacional humanitario (DIH).

BIBLIOGRAFÍA

ABRISKETA, Joana Blackwater: los mercenarios y el derecho internacional. [en línea] FRIDE, A European Think Tank for Global Action. Septiembre 2007 <http://www.fride.org/publicacion/254/blackwater-los-mercenarios-y-el-derecho-internacional> [consulta: 1 abril 2010].

AMNISTÍA Internacional (2004): *Las Normas de Derechos Humanos de la ONU para Empresas. Hacia la responsabilidad legal*. Madrid, Editorial Amnistía Internacional.

- BARNES & Noble Books (2002): *The Constitution of the United States with the Declaration of Independence and the articles of Confederation*. New York, Barnes & Noble, Inc.
- BENAVIDEZ de Pérez, Amada. “Mercenarios, mercenarismo y privatización de la seguridad en América Latina”. En: CONGRESO de Ciencia Política (primero, 2008, Bogotá), Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, p. 24.
- CHARLESWORTH, Hilary y LEMAITRE, Julieta. Derechos de las mujeres en el derecho internacional. En: TRABUCCO, Elia (Editora) (2008). *Derechos Humanos Hoy, Balance Internacional*. Chile, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, pp.125-135.
- CLAPHAM, Andrew (2006): “Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situaciones de conflicto”. *International Review of the Red Cross*, N° 863, pp. 2-37.
- COMITÉ Internacional de la Cruz Roja (2007): “Empresas y Derecho Internacional Humanitario. Introducción a los derechos y obligaciones de las empresas comerciales, de conformidad con el derecho internacional humanitario”. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).
- DE LA CUESTA, Marta y VALOR, Carmen (2003): “Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España”, *Boletín Económico de ICE*, Información Comercial Española, 2755, pp. 7-20.
- DELGADO Azar, Iliana y HERNÁNDEZ Baqueiro, Alberto (2008): “Prácticas culturales, actores no estatales y el paradigma del Estado en la realización de los derechos humanos”, *Revista Fundamentos en Humanidades*, Año IX, N° 1, pp. 111-144.
- GARCÍA Marzá, Vicente Domingo (2007): “Responsabilidad social de la empresa: una aproximación desde la ética empresarial”, *Revista de Filosofía y Teología*, N° 17, pp.183-204.
- GÓMEZ del Prado José Luis (2006): “Los Nuevos Mercenarios del Siglo XXI”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 94, pp. 21-30.

GUÁQUETA, Alexandra (2006): “Operaciones en zonas de conflicto y gobernabilidad frágil: guías práctica para empresas en sectores no extractivos”. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz.

LUSIANI, Nicholas y FEENEY, Tricia (2009): “Guía para la incidencia en temas de Empresas y Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas. Parte I: El mandato del Representante Especial”. Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Red-DESC–.

MUÑOZ-Rojas, Daniel y FRÈSARD, Jean-Jacques (2004): “El origen del comportamiento en la guerra. Comprender y prevenir las violaciones al DIH”. Ginebra, Comité Internacional de Cruz Roja (CICR).

NIKKEN, Pedro (1994): “El concepto de Derechos Humanos”. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/documentos/HerrPed/pedagogicaspecializado/el%20concepto%20de%20derechos%20humanos.htm> [fecha de consulta: 27 marzo de 2010].

O'BRIEN, Denise y POWELL, Melissa. Diálogo entre Políticas del Pacto Mundial: “El Rol del Sector Privado en Zonas de Conflicto”. En: Publicación Adjunta de la Oficina del Pacto Mundial de Naciones Unidas y la OHCHR. Suiza, 2007. pp. 132-133.

OFICINA del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH (2002): “Repercusiones de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación”, *Folleto Informativo* N° 28. Ginebra (OACNUDH).

OFICINA del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento informativo de la OHCHR. El Pacto Mundial y los Derechos Humanos: Comprendiendo la esfera de influencia y complicidad. En: Publicación Adjunta de la Oficina del Pacto Mundial de Naciones Unidas y la OHCHR. Suiza, 2007. pp. 14-26.

PACHECO Gómez, Máximo (2000): “*Los Derechos Humanos. Documentos Básicos*”. Tomo I, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

PERRIN, Benjamin (2006): “Promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario por las empresas de seguridad privada y militares”, *International Review of the Red Cross*, N° 863, pp. 307-332.

RUGGIE, John G. (2009). "Presentación Principal". En: Conferencia de la Presidencia de la Comunidad Europea sobre el Marco "Proteger, Respetar, y Remediar". Estocolmo, p. 8.

ROBINSON, Mary y ZALAUQUETT, José. Derechos humanos y profundización de la democracia. En: TRABUCCO, Elia (Editora) (2008). *Derechos Humanos Hoy, Balance Internacional*. Chile, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos. pp. 73-80.

UPRIMNY, Margarita y UPRIMNY, Rodrigo (2009): "*Derechos humanos y derecho internacional humanitario*". Bogotá, IIDH, Escuela Superior de Judicatura.

VALENCIA, Alejandro (2007). "Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano". Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

(Footnotes).

- * El décimo principio fue incorporado en junio de 2004 durante la Cumbre de Líderes del Pacto Mundial



TEMAS DE ACTUALIDAD

LA REEMERGENCIA DE RUSIA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA[∞]

CRISTIAN GARAY VERA*

RESUMEN

Tras un relativo alejamiento de América Latina, la Federación de Rusia vuelve a ser un actor global en esta región del mundo, no solo por su interés en el campo energético o en la venta de armas, sino por la búsqueda de aliados a diferentes querellas que tiene en el espacio cercano a sus fronteras y que la han enfrentado numerosas veces a Estados Unidos y Europa. En este sentido se explica que hay un campo amplio de iniciativas que han tenido como eje principalmente a Venezuela y Brasil, para acercar la región a sus intereses nacionales, que es el prisma que aplica Moscú en sus relaciones exteriores.

Palabras claves: Rusia, América Latina, defensa, relaciones internacionales, Moscú.

ABSTRACT

THE REAPPEARANCE OF RUSSIA IN THE WORLD AND IN LATIN AMERICA

After a relative alienation from Latin America, the Russian Federation, is again a global actor in this region, not only because its interest in the energetic field, or in arms sales, but also looking for allies to different disputes it has near its borders that have driven the Federation to a number of confrontations with the US and Europe. In that way a number of initiatives can be explained, that have had a common axis in Venezuela and Brasil, in order to bring closer the region to its national interests, which is the optic Moscow is applying in its foreign relations.

Key words: Russia, Latin America, defense, foreign relations, Moscow.

* Doctor en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales. Investigador y profesor del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Chile. garay.ce@gmail.com
La versión inicial de este trabajo se presentó en el Coloquio Académico de la Cátedra Manuel Bulnes del Instituto de Estudios Avanzados, con fecha 3 de abril de 2009. Agradezco los aportes y crítica de la Dra. Olga Ulianova y Dra. Olga Lepijina (sobre Stalin).

[∞] Fecha de recepción: 180310
Fecha de aceptación: 241110

INTRODUCCIÓN

Examinar las relaciones de Rusia con el mundo y específicamente América Latina tiene por objeto describir los parámetros de la comprensión de la naturaleza de la visión de Moscú. Para algunos Rusia es una potencia emergente, equívoco que proviene de su adscripción a los BRIC (Brasil, Rusia, India, China Popular) como potencias económicas. Pero ese bloque tiene una débil convergencia en sus políticas exteriores, cada actor busca objetivos diferentes y solo Rusia y China Popular han coordinado algo de sus acciones exteriores. Por lo demás, como ha sostenido Luis Pérez Gil, Rusia es una potencia tradicional y no nueva en el tablero de poder mundial como las tres restantes no obstante la prosapia cultural –eso es otra cosa– de China e India.

Parte de los equívocos de la relación provienen sin duda alguna de considerar a Rusia simplemente afirmando el orden multipolar y no entender que sus discrepancias con Occidente condicionan sus miradas, que son las clásicas del equilibrio de poder y del realismo más duro.

A comienzos de los 90 esto no era evidente. La URSS había caído y la Comunidad de Estados Independientes primero y la Federación de Rusia después no habían concitado, pero ciertamente el escenario internacional ha girado desde el unilateralismo estadounidense a un esquema más diversificado del reparto del poder en el mundo. El fin de la era Bush, la caída de los *Neocon*, el fracaso en Irak y en Afganistán, el déficit fiscal, la crisis de la burbuja hipotecaria, el ascenso imparable de China al estrellato mundial, han subrayado el fin del optimismo unipolar que inspiró las administraciones de Clinton y los Bush. Asimismo, Occidente se ha enfrentado con la realidad del resurgimiento de Rusia como competidor global; ya que actor siempre lo fue, con una presencia euroasiática innegable, pero había dejado de ser un competidor *activo* en la lucha por el poder mundial.

En 2008 ha sorprendido a Occidente en sus incursiones en Georgia, por su capacidad para reinsertar en el escenario internacional una política exterior tradicional, basada en el interés nacional, y en el uso intensivo de los recursos del *poder duro* (*hard power*). Algo que contradice a los analistas que exageraban la interdependencia, el “fin de los Estados” en beneficio de actores no estatales, supranacionales o procesos de integración para regular el sistema internacional. Y a su vez, el recurso a posiciones duras en el concierto internacional ha llevado en ocasiones a Rusia a cierto aislamiento en cuestiones como la ex Yugoslavia, Chechenia y, por cierto, el conflicto con Georgia.

Asimismo, Rusia se ha planteado en un escenario militar distinto del desarme de los años 90. Hoy se afirma como promotor del orden multipolar; del derecho a un nuevo orden económico; y en su afirmación que existe una lógica política distinta de la noratlántica y estadounidense en el mundo árabe, china o en el bolivarianismo latinoamericano. Finalmente, la bonanza energética ha permitido el rearme de Rusia tras un primer período, durante la década de los 90, de decadencia militar.

No cabe duda que teórica y analíticamente hablando el enfoque predilecto de Rusia es el realista (Sánchez, 2009: 265-288). El uso de la fuerza en el conflicto de Georgia, como antes en Chechenia, han ratificado la distancia occidental a un proceso interno del que siempre se desconfió no obstante esporádicas alabanzas a las transformaciones. Hollywood hizo su parte al transmitir una imagen desvalida de Rusia como actor estatal. En algunas películas Rusia aparecía como la fuente de ventas ilícitas de material bélico, de una economía (y política) dominada por la mafia rusa, y donde el cinismo ideológico sustituía a las formas de autoridad. Incluso más allá del descubrimiento en Colombia, el año 2000, de un minisubmarino mandado a hacer por criminales colombianos a técnicos rusos desempleados, alarmó respecto de la posibilidad de venta de tecnologías aún más sensibles como la nuclear o bacteriológica y al alcance de terroristas globalizados.

Pero después de algunos años, esa imagen no se puede sostener. Rusia hizo ingentes esfuerzos por su democratización que no fueron siempre comprendidos. Y aunque no fueron bien interpretados, el país se estabilizó políticamente. Pero esta falta de sintonía entre la opinión pública internacional y la rusa generó en la última la idea de un aislamiento y cerco desde Occidente. El declive geopolítico de Rusia provocó una expansión agresiva y confrontacional de Occidente noratlántico, innecesario porque en ese momento Rusia no representaba peligro alguno. Todavía más, se pretendieron disputarle áreas cercanas a su entorno geopolítico y cultural, incluso ex pedazos de la URSS y del antiguo Imperio ruso, amenazando real o virtualmente a su país.

Durante el período de Clinton, la OTAN extendió su área de influencia en Europa Central, y definió sus objetivos de seguridad hasta el mundo de las ex repúblicas soviéticas. Asimismo, se manifestaron intereses concretos estadounidenses, franceses y británicos en zonas petroleras del mar Caspio (aunque también turcos, chinos e iraníes), en la construcción de gasoductos y oleoductos en la zona de Asia Central ex soviéticas y en el asesoramiento y búsqueda de influencia en los nuevos Estados de la zona.

Todo ello se cerró en la era *Neocon* con la extensión del escudo antimisiles a las puertas de las fronteras rusas, y la negativa a profundizar la guerra contra el terrorismo que a comienzos de los 2000 ofreció Putin a Bush. El desahucio de un tratado de limitación de cabezas nucleares, y la incertidumbre de la renovación del START 1, conseguida recién con el Presidente Obama marcan la otra parte de este desencuentro.

EL DESENCUENTRO ENTRE OCCIDENTE Y RUSIA

Las discrepancias entre Occidente y Rusia tiene también antecedentes en la década del 90, desde la primera (1994-1996) frente a la independencia de facto de Chechenia (1991) y luego la segunda guerra de Chechenia (1999-2002),¹ la desintegración de Yugoslavia en sus conflictos de Bosnia-Herzegovina y Kosovo, y el tratamiento de los ex países soviéticos. Rusia se opuso claramente, por ejemplo, al reconocimiento de Croacia y Eslovenia como Estados, y distribuyó de modo más equitativo las responsabilidades de la crisis entre los distintos actores, mientras que Estados Unidos y Occidente las centraban en Serbia, último núcleo de la ex República Federal de Yugoslavia.

También menudearon las críticas al estilo autoritario y a las dudas respecto de la solidez de la novel democracia. Discordias que se originan en la visión occidental de la transición democrática rusa como un hecho obligado por las falencias estructurales y no por una vocación auténtica. Además se hacía notar que ella se dio en relación a una debilidad estructural, que tuvo como consecuencias visibles la crisis económica, la disgregación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, su pérdida de influencia internacional, y la expansión del crimen organizado en las nuevas estructuras institucionales.

Fue un lugar común presentar la situación de Rusia pos 1990 como el paradigma de la nueva realidad. Ella incluyó una visión de un Estado dominado por la mafia, de dudoso compromiso democrático, inestable, y que había perdido todo derecho a influir en su entorno regional. Sin duda esto permitió que la OTAN considerara el Asia ex soviética y el entorno inmediato de Rusia como objeto de un área de influencia que Moscú no aceptó. Rusia sufrió fuertes de-

1 El impacto de Chechenia en la visión de la supuesta debilidad rusa fue sustantivo, debido a que en agosto de 1996 se produjo el "milagro de Grozny", es decir, la victoria del Presidente Aslán Maskjádov, sobre las fuerzas federales. Posteriormente las relaciones con Occidente si bien críticas en el tema de los derechos humanos, han sido caracterizadas por una postergación del tema checheno en Europa. Francesc Serra, Coordinador (2008: 144-149). Un interesante análisis político-militar en Contreras Polgati (2002).

rrotas en su imagen internacional en el caso de las dos guerras de Chechenia y en la desintegración de la ex República Federal de Yugoslavia, especialmente en el caso de Kosovo.

Durante esos años el liderazgo de Boris Yeltsin fue errático, más exitoso en el exterior que hacia dentro. Dada su situación interior, según Brzezinski, *“Rusia ya no está en posición de exigir nada”*. Las dudas de la situación rusa se acentuaron en las elecciones posteriores a su salida, pero la elección de Putin concluyó con el caos político y delimitó la oferta de un programa paneslavista que en ese momento ofrecía Zhirinosvski, que era volver a las fronteras del Imperio ruso de 1918... A cambio Putin relanzó a Rusia como potencia nuclear de primer orden (*Doctrina Militar* de 2000) y restauró el orgullo ex soviético: rehabilitó la figura de Josef Stalin; volvió al himno de las FF.AA. soviéticas; exigió un orden multipolar con China, India y Rusia en contraposición al diseño estadounidense de unipolarismo; y rechazó la expansión de la OTAN. Nunca está demás resaltar que en ese impulso el Presidente Putin rehizo el orgullo ruso con reivindicaciones de su pasado, donde el tránsito soviético se ordenó a esta invocación: pidió a los profesores y programas educativos no enfatizar las matanzas de Stalin sino su participación en la construcción del Estado,² se restauró el himno soviético, esta vez con nueva letra; y el escudo del nuevo estado ruso, republicano, heredó las enseñas imperiales de la monarquía: el cetro y el orbe en las garras del águila bicéfala.

El hecho que esa política de proyección al exterior sea estatocéntrica tiene su razón de ser en una sociedad civil débil; en la inexistencia de consorcios rusos realmente globalizados (las que actúan son empresa estatales rusas globales, que es diferente); y en la mirada todavía sospechosa respecto de la migración rusa en el exterior durante la Guerra Fría. Por eso no extraña que el concepto de “cultura rusa” esté centralizado, y se trabaje en la idea de promoción del idioma ruso, más que de la cultura rusa, pues se coloca como centro de gravedad la mantención de la identidad rusa en el exterior y a lo más la extensión del concepto de “compatriota”

2 En un texto oficial se describe a Stalin como “contradictorio” pero también como “el más exitoso líder de la URSS”, y su papel de héroe en la Gran Guerra Patriótica (II Guerra Mundial). Por su parte el ministro Alexander Filípopov fustigó a los profesores que exaltaban demasiado las matanzas de Stalin. En 2008 funcionarios de la fiscalía de Moscú requisaron los papeles de los represaliados, que solo cuentan con una ley a su favor de 1991 y ningún proceso judicial de reparación. Diversas encuestas aluden a que las simpatías por Stalin han pasado desde un 12% en los 90 a un 50% en la primera década del siglo XXI. Prueba de lo anterior es que a fines de diciembre de 2008 Stalin obtuvo el tercer lugar en el concurso de la televisión estatal Rossiya con 50 millones de votos en un país de 143 millones de habitantes. Quedó tercero tras el príncipe Alexander Nevsky, que derrotó a los alemanes de la orden Teutónica, y el ministro reformista de la monarquía Pyotr Stolypin. Ver el resultado del concurso: “Dictador Stalin fuerte aspirante a premio de ruso más popular”, 28.12.2008, www.milenio.com/node/138794.html

a los que venían de la migración contrarrevolucionaria, y que en los tiempos soviéticos eran ignorados.

Ahora bien, también es innegable que al exterior se presenta como una rehabilitación de Stalin lo que es un proceso múltiple y a veces contradictorio. Parte de un rechazo al enfoque negativo y unilateral del pasado que empezó en los tiempos de perestroika y siguió en el período de Yeltzin. Ese fue el período donde se cuestionó la imagen de los contrarrevolucionarios (blancos) como los malos del proceso de la Revolución de 1914. Putin colocó como punto de partida la Revolución Rusa del mismo modo que los franceses los han hecho con la Revolución Francesa en 1789. Teniendo en cuenta que el proceso ruso tampoco quiso exacerbar la visión negativa. En 2007 la propia televisión rusa pasó, por ejemplo, una serie de ficción sobre los campos de concentración y otra sobre “La Casa del Malecón”, un famoso lugar de represión stalinista. En 2010, poco antes de la visita del malogrado presidente polaco Kaczinski, se exhibió la película *Katyn* sobre la matanza de la élite polaca por la policía política soviética, e incluso fue transmitida en horario Premium tras la muerte del Presidente extranjero y su comitiva, terminando con la tesis que Rusia no había tenido nada que ver en esas matanzas.

Siguiendo con los reacomodos de la memoria rusa, se proclamó el *Día del Preso Político* y Putin fue a inaugurar un memorial en un lugar de fusilamiento de los tiempos de Stalin. En vez de la fiesta del 7 de noviembre se instituyó el 4 de noviembre como *Día de la Unidad Nacional*, basado en una mítica batalla contra los polacos en el siglo XVI donde con mucha corrección política “*los rusos y los tártaros lucharon juntos contra los polacos que asediaban Moscú*”,³ además es el día de la fiesta religiosa de la Virgen de Kazán. En suma, hay que mirar el proceso de la percepción de Stalin en esta lectura de rehabilitación de la identidad milenaria rusa.

A la par de esta nueva mirada nacional rusa se replanteó el diseño de la política militar. Así se formuló la nueva *Doctrina Militar* de 2000, complementada el 20 de enero de 2002 con un plan de desarrollo militar hasta el 2010, que anticipó el desarrollo militar mundial en el siglo XXI. El énfasis principal fue una estrategia de desarrollo armamentista para convertir a Rusia en potencia militar mundial dentro de 10 años. Apenas un mes después, febrero de 2002, el Presidente Putin propuso en un seminario de tecnología militar una iniciativa para elaborar políticas sobre el desarrollo tecnológico militar de Rusia para el 2015, y aun después. Consecuen-

3 ULIANOVA, Olga (comunicación personal, noviembre de 2009).

temente el Ministerio de Defensa elaboró una estrategia para la modernización de las Fuerzas Armadas de Rusia en octubre de 2003. Recientemente acaba de promulgarse una nueva versión, aunque aquella de 2000 es el eje conceptual de los cambios que examinaremos.

LA HOSTILIDAD CON OCCIDENTE

Aunque la transición rusa fue ejemplar y comprometió en muy escasa medida acciones militares o convulsiones revolucionarias, es claro que la consideración subalterna en que se situó a la sucesora de la URSS provocó reacciones negativas que nadie valorizó en Occidente. Un ejemplo de ello fue la derogación de los acuerdos ABM y SALT III que Moscú sostenía con Estados Unidos, y que Washington desechó por un escudo antimisiles, pese a que la proporción en cabezas nucleares le eran ampliamente favorable e iba a aumentar. Dado que el Tratado ABM prohibía la instalación de sistemas antimisiles este fue abrogado por la dirigencia estadounidense.

A esto añadamos los incordios por la situación yugoslava y las guerras inherentes a su desintegración, la cuestión de Chechenia, y la articulación de un eje antirruso ya no solo en las ex repúblicas sometidas en la Guerra Fría, sino otras desligadas directamente de la soberanía soviética como Moldavia que disputa una zona prorusa en su interior, Transnistia, entre aquella y Ucrania. Por otro lado también Ucrania desde la *Revolución Naranja* (2004) en que triunfó Yushchenko, se comprometió claramente con Occidente y pasó a ser considerada susceptible de integrarse a la OTAN. Ya en 1998 la Alianza incumplió su promesa de no extenderse al Este y reiteró su conducta en 2004. Para los observadores de Moscú, el apoyo a esta *“fue una intrusión en los asuntos internos de Ucrania orquestada por la CIA”* (Friedman, 2008: 47). Sea o no cierto, es evidente que Rusia se sintió objetivamente rodeada de un cordón sanitario, nada amigable.

Otro aspecto controversial fue que la *Doctrina Militar* del año 2000 explicitó la tesis del Presidente Putin de la existencia de un anillo de seguridad alrededor de su país, y que dio origen a distinguir entre el “extranjero” y el “extranjero próximo”, compuesto de los países aliados y cercanos a Rusia. Esta distinción exigió niveles de tolerancia mínimas respecto de cuándo Rusia se sentiría amenazada en sus intereses nacionales. El presidente de la comisión defensa de la Duma (Congreso), Sergei Zaguidullin, manifestó que pese a la mirada de Occidente, *“Rusia continúa siendo una potencia”*. Todo lo anterior se vertió en la oposición al orden unipolar y la construcción de una nueva geopolítica sostenida por la energía (Garay Vera, 2004: 201).

Esta nueva geopolítica no solo se construye en las posibilidades y negocios energéticos de Gazprom, constituida en una de las grandes fuentes de ingresos para el Estado ruso,⁴ sino además en la disputa de ciertas áreas. Una de ellas, es el mar Caspio, objeto de disputas por el gas y el petróleo. Azerbayán, Kazajstán y Rusia sostienen sobre esta *“la política según la cual el fondo marino debe ser partido, (pero) el agua es común”* y la pesca también, pues serían biorrecursos, posición también compartida por Irán y Turkmenistán (Maharramov, 2008: 44.). Otra cosa es la propiedad del suelo y sus posibles yacimientos petrolíferos. El mar Caspio contendría reservas de entre 100 mil y 200 mil millones de barriles de petróleo y es objeto de una encarnizada batalla comercial por obtener franquicias de parte de las compañías energéticas y Estados ribereños (Rusia, Azerbayán, Irán, Kazajstán y Turkmenistán); regionales (Georgia, Turquía y Uzbekistán); y las grandes potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y China), tanto por los depósitos como los conductos de transporte. Por eso en agosto de 2002 Moscú reinició las maniobras navales en el mar Caspio, tras un período de desmilitarización –decretado en su momento por Yeltsin– en vistas a asegurarse reservas de petróleo y gas. En ese contexto desplegó 60 buques, aviones y miles de soldados, que compartieron con Azerbayán y Kazajstán.⁵

Ahora ha seguido con el Ártico. Esta zona, disputada con Estados Unidos, Dinamarca y Noruega es considerada espacio natural de la soberanía rusa. Por ello no extraña que ahora se decidiera el Presidente Medvédev a desplegar unidades militares y del servicio de Seguridad (FSB, ex KGB) a través de una directiva firmada el 18 de septiembre de 2008, pero solo conocida en marzo de 2009.

Para Rusia el Ártico será una *“base estratégica de recursos”* para obtener *“hidrocarburos, recursos biológicos, agua y todo tipo de materias primas estratégicas”*. Se sostiene que el Ártico es la proyección de la plataforma continental de Siberia, y ya en 2001 sostuvo esta tesis en una nota aclaratoria oficial ante Naciones Unidas. Para algunos medios, como el diario *Kommersant*, afirmó que *“el Polo Norte se está convirtiendo en un punto caliente”*, aunque el Consejo ruso de Seguridad sostuvo a la agencia AFP que ello no era cierto, pues *“No se trata de militarizar el Ártico”* sino *“defender los intereses nacionales”*.⁶

4 Al respecto es necesario decir que esta ha sido la fuente de financiamiento del rearme militar y motor de la recuperación económica rusa. De hecho, la empresa energética ha sido clave en la forma de administrar los contratos de suministro a países ex soviéticos y acercar, por ejemplo, a Turkmenistán y Uzbekistán. Ver Macu (2007: 206-207).

5 EFE, “Ejercicios aeronavales: Rusia despliega nuevamente su fuerza militar en el mar Caspio”, miércoles 3 de julio de 2002.

6 “En 2020, Rusia extraería gas y crudo del océano Ártico”, *El Mercurio*, recuperado el 28 de marzo de 2009, p. A6.

EL NUEVO ÍMPETU DEL COMPLEJO MILITAR-INDUSTRIAL

Un aspecto delicado es la actividad de la industria armamentística, indudablemente exitosa. Entre los años 2000 y 2007 la venta de armamentos pasó de 3.700 a 7.500 millones de dólares. El estudio titulado *Cooperación técnico-militar de Rusia con otros países. Análisis de mercado*, permite precisar que “A lo largo de los años 90, este indicador fue de entre los 6.000 y 7.000 millones de dólares, mientras que a finales de 2007 alcanzó los 32 mil millones de dólares”.⁷ Según el viceprimer ministro encargado de la industria militar, Serguéi Ivanóv, en un informe dado en Moscú las ventas de armas rusas en 2008 superarán los 8.000 millones de dólares, y su cartera de pedidos a los 33.000 millones. En 2007 ambos rubros consignaron respectivamente 7.000 y 25.000 millones. Rusia, dijo Ivanóv, es uno “de los tres mayores exportadores mundiales de armas”, aspecto refrendado por el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, que consigna para el período 2003-2007 que EE.UU. obtuvo el 31% del mercado de armas convencionales; Rusia el 25%, Alemania el 10%, Francia el 9% y Gran Bretaña el 4%.⁸

Por ejemplo, en lo que respecta a la venta de aviones, especialmente cazas SU-30 MK y MiG-29, desde 1999, China encargó 100 cazas SU-30 MK; India, alrededor de 50; Argelia 28; Venezuela 24 y Malasia 18. Vietnam, Indonesia y Etiopía compraron partidas más modestas. Sudán, Bangladesh, Myanmar y Eritrea compraron cazas MiG-29 y, en 2004, la India firmó un contrato para la adquisición de 16 de estos aparatos. A nivel latinoamericano destacan Venezuela y Perú, debido a que este último necesitaba mantener operativo los ya existentes adquiridos a Ucrania.

En el sector naval el mayor comprador fue China, que entre los años 2000 y 2007 adquirió 3 buques torpederos, 12 submarinos y un gran número de lanzaderas de misiles para buques.⁹ A su vez India adquirió seis fragatas *1135.6 Talwar*, tres en 2002 y tres a futuro, probablemente en 2011; y en 2004 firmó un contrato

7 EFE, “Venta de armas rusas al extranjero se duplicó en los últimos ocho años”, *El Espectador* 16.09.2008, 4:45 PM. Recuperado de <http://www.elespectador.com/articulo-venta-de-armas-rusas-al-extranjero-se-duplico-los-ultimos-ocho-anos>

8 EFE, “Las ventas de armas rusas superarán este año los 8.000 millones de dólares”, *La Voz de Asturias*, 16 de diciembre de 2008, 16:39 hrs. Recuperado de <http://www.lavozdeasturias.es/noticias/noticia.asp?pkid=464414>

9 Las compras militares chinas se enmarcan también en la idea de asegurar un espacio marítimo propio. Según noticias de *China Daily* autoridades de la Armada china declararon abierta la posibilidad de una flota aeronaval. “La construcción de portaviones es un símbolo del poderío nacional. El país puede y debe poner en marcha tal proyecto”, según el almirante Hu Yanlin, durante la segunda sesión de la Asamblea Popular Nacional (máximo órgano legislativo) de la undécima legislatura. El vicealmirante Jim Mao añadió que las “noticias sobre el inicio de la construcción de portaviones no se dejarán de esperar”, que probablemente se darán en abril de este año (NOVOSTI, “China construirá portaviones para su Armada”, recuperado el 6 de marzo de 2009, 09:42)

para la compra del crucero portaviones *Almirante Gorshkov*, por 1.500 millones de dólares, que incluye la nave y 16 cazas de cubierta. China adquirió diez sistemas de largo alcance antiaéreos S-300PMU-1 y S-300PMU-2, y Vietnam compró dos S-300PMU-1. Eso sin contar con que la India adquirió 700 tanques T-90S a Rusia, y Argelia compró grandes partidas de vehículos militares.¹⁰

Eso sin contar con que Moscú ha sido acusado en este complejo proceso de venta de traspasar materiales y elementos nucleares o tecnología misilística a algunos países designados en la era Bush como integrantes del “eje del mal”, también piezas decisivas de reactores nucleares, susceptibles de convertirse en armas nucleares, a Irán. En varias ocasiones las empresas estatales de armas rusas han estado en el ojo de informes negativos de agencias estadounidenses¹¹ y un veto tácito de Israel en cierto tipo de tecnologías al mundo árabe, que desapareció desde 2008 debido a la asesoría israelí al ejército georgiano.

Solo a Indonesia, un actor mediano del Sudeste asiático, Rusia le vendió el año 2002, 1.000 millones de dólares para una línea de crédito por 15 años para adquirir helicópteros, tanques y submarinos.¹²

DESAFÍO ESTRATÉGICO A ESTADOS UNIDOS

Armado con los precios del petróleo y los negocios con los Estados del cartel energético, especialmente con Venezuela y un aliado nuevo, Indonesia, Estado musulmán ex aliado de Estados Unidos, Moscú ha iniciado un programa de desarrollo de tecnologías militares. Parte de ellas han tenido que ver con la idea de dejar en evidencia la fragilidad de la interceptación antimisiles que estaría en el corazón del proyecto del escudo antimisiles de Bush.

10 EFE, “Venta de armas rusas al extranjero se duplicó en los últimos ocho años”, *El Espectador* 16.09.2008, 4:45 PM, <http://www.elespectador.com/articulo-venta-de-armas-rusas-al-extranjero-se-duplico-los-ultimos-ocho-anos>

11 Rusia ha hecho un esfuerzo significativo en el campo de la venta de armas. Pero en 2006 fue promulgada por el gobierno estadounidense el Acta de No Proliferación hacia Irán, Corea del Norte y Siria que prohíbe acciones comerciales con esos países sobre tecnología sensible, aplicando en ese momento sanciones. El 23 de octubre de 2008 fue publicado nuevamente en el Registro Federal de Estados Unidos otra lista de empresas sancionadas por estar acusadas de transferir tecnología militar o nuclear sensible a Irán, Siria y Sudán, países interdictos por Washington y que quedan impedidas de hacer contratos con el gobierno federal. Estas son 13, entre las cuales se cuenta China Xinshidai Company, China Shipbuilding y Offshore International Corporation, Huazhong CNC; el consorcio estatal ruso Rosoboronexport; y la Compañía Venezolana de Industrias Militares. Rosoboronexport sostuvo que las sanciones eran “un caso de competencia inescrupulosa”.

12 *El Mercurio*, recuperado el 3 de julio de 2002, <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={a24cca88-83ab-42ba-aa75-9b721d9592a4}>

Moscú anunció el 19 de septiembre de 2008 que Rusia incorporaría nuevos misiles balísticos Bulava-M, con capacidad de sobrepasar el escudo antimisiles estadounidense DAM, en los submarinos atómicos de IV generación en 2009, y el sistema de misiles estará activo ese mismo año. El ejercicio consistió en el lanzamiento de un misil balístico Bulava-M desde el mar Blanco hasta el polígono Kurá en la península de Kamchatka.

Los misiles balísticos Bulava-M (SS-NX-30, según la clasificación de la OTAN), son de tres fases y combustible sólido, constituyen el armamento nuclear estratégico que será emplazado en los futuros submarinos nucleares de IV generación, clasificados por Moscú como proyecto 955, clase Borei; diseñados y construidos por el Instituto de Tecnología Térmica de Moscú tienen un alcance de 8.000 kilómetros y pueden portar hasta diez ojivas nucleares de guiado autónomo.

Los Bulava-M están destinados a submarinos más modernos de IV generación como el "Yuri Dolgoruki", el primer sumergible del proyecto 955 clase Borei que fue botado en abril de 2007 y actualmente se encuentra en período de pruebas y se trata del submarino más grande del mundo. Según fuentes castrenses, el gobierno ruso planea la construcción de siete submarinos clase Borei para el 2015.

En septiembre de 2007, en plena negativa estadounidense a negociar un cese del escudo antimisiles y previo al estudio de la proposición rusa de instalar un radar en Azerbaiyán en vez de República Checa como quería Estados Unidos, 8 bombarderos rusos sobrevolaron Gran Bretaña y Noruega. Paralelamente Rusia anunció el despliegue de los nuevos misiles intercontinentales RS-24 (una variante del Topol-M) durante 2010.¹³

Solovtsov indicó que podrían instalar misiles de alcance medio como respuesta a las dos bases que Washington instalaría en Chekia y Polonia. Refrendando las palabras del Presidente ruso que dicha medida sería una forma "*para preservar el equilibrio estratégico del mundo*", que coincide con la reanudación, desde la caída del Muro de Berlín, de los vuelos de patrullaje de largo alcance.¹⁴

13 De todas maneras el jefe de las fuerzas estratégicas rusas, general Nikolai Solovtsov reconoció que todavía "*Necesitamos como máximo otros cinco lanzamientos de prueba para poner en servicio los misiles a más tardar dentro de tres años*".

14 "Rusia pretende tener listo el sistema en 2010: Moscú anuncia el despliegue de nuevos misiles intercontinentales", *El Mercurio*, recuperado el 7 de septiembre de 2007, recuperado de <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={1ce15857-cca3-427e-a974-f10dc6559cf8}>

Ya en 2001 Vladimir Putin presentó un nuevo organigrama de las Fuerzas Armadas, incluyendo la creación de las *Fuerzas Espaciales de Rusia*. Consecuente con haber destinado fondos al rearme, en marzo de 2009 se anunció el desarrollo de *“armas antisatélite en respuesta a la militarización del espacio ultraterrestre llevada a cabo por EE.UU.”*.¹⁵ En diciembre de 2008 Rusia anunció la modernización de los misiles para burlar el escudo espacial. Esto operaría haciendo que los misiles RS-24 volaran a órbitas más altas que el sistema antimisiles. Finalmente, no obstante fuere cual fuere el grado de destrucción del sistema de misiles rusos, siempre quedaría una reserva capaz de alcanzar los objetivos predeterminados. Según el coronel general Nikolai Solovtsov, jefe de las Fuerzas de Misiles Estratégicos de Rusia, el *“análisis de los trabajos estadounidenses... nos permite juzgar que realmente consideran el espacio como una zona de conflictos armados y que por eso no renuncian a sus proyectos de desplegar armas en el espacio”*.¹⁶

“Rusia procedió a desarrollar esas armas porque no puede quedar indiferente a lo que está pasando en el espacio”, según manifestó el viceministro ruso de Defensa, general Vladímir Popovkin. El Ministerio de Defensa de Rusia destinó 28 millones de dólares para el desarrollo de aviones no tripulados, *“porque el Ejército necesita una cantidad mayor de este tipo de aparatos”*, declaró el viceministro de Defensa, general Vladímir Popovkin.¹⁷

Otro tanto ocurre en el diseño de portaviones, un tema tradicionalmente poco considerado en su construcción naval y sujeto a un diseño que ya será reemplazado. Los representantes de la Corporación rusa de construcciones navales revelaron que el portaviones nuevo será de propulsión nuclear, y 60.000 toneladas, y no portará misiles de crucero como sus antecesores soviéticos. Los modelos serían los portaviones *“Almirante Kuznetsov”* y *“Ulianovsk”* (los últimos portaviones de fabricación soviética) o uno de tipo OTAN, pues los rusos solicitaron a la empresa francesa Thales algunos productos. Esta empresa ha construido los portaviones CVF para la Armada británica y PA2 para la Armada de Francia. Probablemente de-

15 Sobre este punto no le faltaba razón. En abril de 2001 cuando Putin presenta la creación de la rama de la Fuerza Espacial Rusa, es un mes antes que Donald Rumsfeld anuncie que dado que todas las plataformas de mar, tierra y aire han sido objeto de acciones militares, *“La realidad indica que el espacio no será diferente. Dada esta certeza, Estados Unidos debe desarrollar los conceptos de defensa y ataque contra actos hostiles desarrollados en el espacio”*, “EE.UU. anuncia estrategia para militarizar el espacio”, *El Mercurio*, recuperado el 9 de mayo de 2001, p. A1 y A9.

16 “Rusia modernizará sus misiles en respuesta a escudo espacial”, *El Mercurio*, recuperado el 2 de diciembre de 2008, p. A4.

17 NOVOSTI, “Rusia desarrolla armas antisatélite en respuesta a la militarización del espacio por parte de EEUU”, recuperado el 5 de marzo de 2009, 17:53 hrs. Disponible en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120448534.html>

berá portar cazas SU-33 y MiG-29K, aunque los SU-33 emplazados en el Kuznetsov han sido considerados inadecuados. El MiG entretanto está siendo fabricado para un portaviones en India. Se cree que embarca un nuevo tipo de avión que fabrica el consorcio Sukhoi en el programa PAK FA. Cada portaviones nuevo tendría unos 36 cazas polivalentes, aviones sin pilotos y helicópteros.¹⁸

LA RENOVACIÓN DE LA DOCTRINA MILITAR

“La Guerra de Georgia, por tanto, constituye el regreso de Rusia a la condición de gran potencia” (Friedman, 2008: 56). El fulgurante éxito militar de 2008 sobre la ex república soviética constituyó el primer signo de la reconstitución de la potencia militar rusa. Pero eso fue un proceso gradual. En marzo de 2007 Moscú anunció una nueva doctrina militar ante el fortalecimiento y expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los planes de emplazar elementos de su escudo antimisiles estadounidense en Europa. A juicio del Consejo de Seguridad de Rusia *“las principales potencias mundiales prestan cada vez más atención a la modernización de los Ejércitos (...) y se recurre cada vez más a la fuerza militar en la política de los principales Estados del mundo”*. *“Estos factores no pueden ser ignorados por la política militar de Rusia. El CS prepara una doctrina militar conjuntamente con los correspondientes órganos del Estado”*.

La actual Doctrina Militar postula el uso en primera instancia del armamento nuclear en caso de una grave amenaza para el país, incluso ante un ataque con armas convencionales. El documento denunciaba la expansión de la OTAN hacia las fronteras de Rusia y patrocinaba la nueva política militar del Kremlin en Asia Central, territorio por cuya influencia también pujaban otras potencias como EE.UU. y China. Rusia rechazaba, en consecuencia, la instalación de bases antimisiles en Polonia, República Checa y el Cáucaso Sur.

Todos estos elementos ponen en el primer plano el retorno del interés nacional y del uso de la política exterior también en su fase militar. Tras un período muy largo de preeminencia de conflictos intermésticos, es decir domésticos con implicancias externas, reaparecen las luchas clásicas por el poder, basadas en la idea de la competencia por el dominio y en las zonas de influencias resurge en 2008 un conflicto clásicamente interestatal, la guerra de Georgia-Abjasia-Rusia que se desarrolla de confrontación convencional y no de tipo irregular como Chechenia o Afganistán.

18 NOVOSTI, “¿Cómo será el nuevo portaviones de Rusia?”, 05.03.2009, 10:00 AM.

Los incidentes preliminares se empezaron a dar cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores de Georgia entregó el lunes 5 de mayo de 2008 la notificación en que se señala que Georgia abandonará el tratado bilateral firmado entre los Ministerios de Defensa de ambos Estados el 19 de abril de 1995 sobre la cooperación en defensa aérea. El origen de esta medida fue el abatimiento de dos aviones georgianos no tripulados sobre Abjasia. A raíz de esto, Rusia volvió a acusar a Tbilisi de avivar la tensión en la zona del conflicto, donde están prohibidos vuelos con fines militares.

La incursión georgiana sobre las dos zonas separatistas terminó con la entrada masiva de tropas rusas y la dictación de una tregua que concluyó con la derrota georgiana. Como dice Friedman, *“La invasión rusa de Georgia no ha cambiado el equilibrio de poder en Euroasia. Simplemente ha anunciado que el equilibrio de poder ya se había modificado”* (Friedman, 2008: 47).

El conflicto, pese a su brevedad, entregó lecciones aprendidas. El 2 de octubre de 2008 la agencia rusa RIA Novosti informó que, según *Nezavisimaya Gazeta*, el Ministerio ruso de Defensa estudia la creación de una Fuerza de Reacción Rápida (FRR) cuya función será atajar las amenazas a la seguridad nacional dentro de las fronteras de Rusia y en otras regiones del planeta. La FRR será creada a partir de unidades de desembarco aéreo, infantería de marina y operaciones especiales y que tendrá en su dotación entre 200 y 300 aviones y helicópteros.

El plan, confidenciaba la agencia rusa Novosti, *“responde plenamente a las tendencias modernas y a la evaluación de potenciales conflictos armados del futuro”*, de acuerdo a fuentes oficiosas de defensa rusas. El petróleo, en su opinión, es lo que *“define hoy el desarrollo de cualquier economía”* pero *“el problema es que los prósperos EE.UU. y Europa son, como siempre, poco proclives a considerar los intereses de Rusia”*.

Descontenta con esta situación, Rusia también se ve *“obligada a crear grupos capaces de trasladarse con la mayor brevedad posible a las zonas de conflictos para solucionar los problemas que van surgiendo”*. Los recientes acontecimientos en torno a Osetia del Sur *“corroboraron por una vez más la necesidad de establecer una fuerza de estas características”*. Según el mismo militar consultado oficiosamente *“necesitamos tener grupos militares capaces de moverse rápidamente a cualquier parte del mundo y preparar cabeceras de playa para la ulterior introducción de las tropas en la respectiva región”*.

Rechazando la expansión del escudo antimisiles, el presidente Dmitri Medvédev sostuvo en marzo de 2009 que las Fuerzas Armadas de Rusia deben modernizarse para responder al terrorismo internacional y la expansión de la OTAN. En una reunión con autoridades del Ministerio de Defensa sostuvo que la institución armada *“es una garantía de nuestra protección ante cualquier amenaza potencial o intentos por ejercer presiones sobre nuestra nación”*, aludiendo a las posibles falencias presentadas en la guerra con Georgia.¹⁹

¿NUEVAS PERSPECTIVAS ENTRE RUSIA-ESTADOS UNIDOS?

Durante el período de Clinton y Bush hubo numerosas actitudes rusas en pro de la convergencia. Por ejemplo, Rusia ideó primero que nadie un plan anti-terrorista a raíz de los ataques fundamentalistas en edificios de departamento en Moscú. Propuesta que fue desechada. Sin embargo, Putin aceptó rápidamente la guerra contra el terrorismo y forjó iniciativas regionales circunscritas como el Grupo de los 6 en el Asia Central.

Incluso haciendo abstracción de la sintonía personal entre Bush y Putin, nada se consiguió en torno a impedir la expansión de la OTAN. Las diferencias se hicieron ostensible ya en el mandato Clinton, con la cuestión de Yugoslavia. Y más tarde se acentuaron con la expansión de la OTAN y la instalación del sistema antimisiles.

Aunque la transición rusa fue ejemplar y comprometió en muy escasa medida acciones militares o convulsiones revolucionarias, es claro que la consideración subalterna en que se situó a la sucesora de la URSS provocó reacciones negativas que nadie valorizó en Occidente. Un ejemplo de ello fue la derogación de los acuerdos ABM y SALT III que Moscú sostenía con Estados Unidos, y que Washington desechó por un escudo antimisiles, pese a que la proporción en cabezas nucleares le eran ampliamente favorable e iba a aumentar. Dado que el Tratado ABM prohibía la instalación de sistemas antimisiles este fue abrogado por la dirigencia estadounidense.

Actualmente hay un acercamiento inicial que se tradujo en un primer acuerdo nuclear desde la era Bush: el 1 de abril de 2009 los presidentes Dmitri Medvédev y Barack Obama firmaron, en Londres, una declaración conjunta sobre un nuevo tratado para la reducción de armas nucleares y una declaración general sobre las relaciones

19 Associated Press, “Medvédev anticipa la modernización militar de Rusia”, *El Nuevo Herald*, Miami, recuperado de martes 17 de marzo de 2009

bilaterales. Sergei Prikhodko, asesor del Presidente ruso, precisó que *“Buscaremos llegar a un acuerdo en los términos de plazo para trabajar en un pacto que reemplace al tratado START 1²⁰ para que en nuestra próxima reunión podamos alcanzar los primeros acuerdos concretos y concluir todo nuestro trabajo a fin de año”*.²¹

Mientras se discutía la cuestión nuclear, en enero de 2010 se anunció una nueva versión de la doctrina militar rusa, que identificó la expansión de la OTAN como una de *“las principales amenazas a la seguridad nacional”*, a la vez que ratificó el uso de armas nucleares preventivas en caso de peligro.²² Innegablemente el énfasis por este uso preventivo influye en la negociación ruso-estadounidense en la Conferencia de Revisión del Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares a realizarse durante 2010. De todas maneras, como han dicho connotados expertos rusos y estadounidenses, la nueva doctrina da renovada atención a las fuerzas convencionales y, además, excluye el uso táctico o subtáctico de las armas nucleares, de modo que se aminoran el destacado lugar del armamento atómico en el proceso de modernización militar rusa, que era prolongado hasta alcanzar niveles de reequipamiento que parecen estar siendo alcanzados (Pomper *et al*, 2009; Sokov, 2010).

AMÉRICA LATINA

Rusia aparece en el ingreso al escenario latinoamericano de tres maneras. La primera fase como proveedor de armas. No hay duda que parte del interés de Rusia por América Latina se inserta dentro de la promoción del complejo militar-industrial que ha tenido gran éxito últimamente. En el caso venezolano estimaciones conservadoras consideran que sus compras alcanzan a 5.000 millones de dólares, para armas y equipos como 24 cazabombarderos SU-30, 41 helicópteros MI-17, MI-25 y MI-26, aviones de transporte Ilushyn, 100.000 fusiles Kalashnikov AK-47 con cascos dotados de sistemas digitales de comunicación, misiles antiblindados y antiaéreos, y un sistema de radares en la frontera con Colombia y Brasil. Actualmente se estudia la adquisición de submarinos de la clase “Kilo”. Corolario de lo anterior es que, según un informe de Edgar C. Otálvora, Venezuela está adquiriendo un sistema de defensa antiaéreo para derribar aviones a 200 kilómetros, pero Colombia a su vez recibe asesoría y ya tiene una tecnología israelí para hacerlo

20 Tratado Estratégico de Reducción de Armas. Firmado en julio de 1991 por los presidentes Mijaíl Gorbachov y George Bush, y que expiró en diciembre de 2009.

21 “EE.UU. y Rusia firmarán una declaración de armas nucleares”, *El Mercurio*, recuperado de 29 de marzo de 2009

22 “La nueva doctrina militar rusa identifica la expansión de la OTAN como una de las “principales amenazas”, recuperado el 5 de febrero de 2010, 18:35, www.globomedia.com

inviabile. Según el informe publicado en *El Nuevo País*, “Chávez metió a Venezuela en el mapa de los potenciales escenarios de guerra”, no solo porque en noviembre de 2009 se realizarían las maniobras militares navales ruso-venezolanas en aguas del Caribe, sino porque se están aplicando las lecciones aprendidas en Georgia. Una de ellas es “la ampliación de la capacidad bélica del gobierno venezolano. Sectores militaristas rusos directamente relacionados con el aparato bélico industrial de ese país, habrían logrado allanar el camino para que el Kremlin venda a Hugo Chávez un sistema de defensa antiaéreo con capacidad más allá de las fronteras venezolanas”. “Conceptualmente se refiere a un sistema de defensa estratégico. Un sistema que ningún otro país latinoamericano posee ni se ha propuesto adquirir, hasta donde se sabe”. Este sistema sería el Antey-2500, que no había sido vendido por Rusia a Irán en razón de sus relaciones con Israel, vínculo que ahora está cambiando de matiz.²³

Pero la venta de un sistema de este tipo se antecede a principios de 2007 cuando Venezuela y Rusia formalizaron la venta de un sistema de defensa anti-aérea de corto-mediano alcance, denominado TOR por 300 millones de dólares. Y que serían complementarios con los radares chinos, los aviones rusos SU-30, y los misiles iraníes. Se sostiene que es posible que el satélite de fabricación china que Venezuela pondrá en órbita también sea parte de este sistema. Las repercusiones con Colombia han sido obvias: en 2007 Israel inutilizó el sistema durante una incursión sobre Siria y el entonces ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, visitó Israel a finales de 2008. En ellas firmó un contrato para actualizar los aviones colombianos y establecer una alianza implícita con ese gobierno frente al eje bolivariano (*Ibidem*).

“En esta nueva etapa de exportaciones rusas a los mercados sudamericanos, Venezuela se ha destacado como el principal comprador, aunque también se han suscriptos importantes contratos con México, Perú, Colombia, Brasil y Cuba y existen negociaciones en marcha que incluyen a Chile, Uruguay y Ecuador. Recientemente Uruguay recibió 48 vehículos de exploración blindados Vodnik como pago de deuda”.²⁴ En el escenario latinoamericano, México, Colombia, y Perú han adquirido equipos y armas rusos más allá de motivos ideológicos. A México se han vendido helicópteros MI-17, MI-26, blindados BRT-60, artillería antiaérea, y camiones Ural. A Colombia helicópteros MI-17 para la lucha contra las FARC, y a Perú. A este último

23 “El sistema antiaéreo que comprará Chávez y la técnica de Israel para inutilizarlo”, *Noticias 24*, Colombia, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/17343/el-sistema-antiaereo-que-comprara-chavez-y-la-tecnica-de-israel-para-inutilizarlo/>

24 Fue el caso de la visita de la Presidenta Cristina Fernández a Rusia, ver Ignacio J. Osacar (2008^a).

se le adquirieron 500 misiles antitanque Komet. Una de las razones es que, como dijo uno de sus ejecutivos, Dmitri Morozov, en su despliegue en la FIDAE realizada en Santiago de Chile, *“a diferencia de otros exportadores, no condiciona la cooperación técnica y militar al cumplimiento de exigencias políticas y rechaza restricciones con ese mismo motivo”*.²⁵ En cuanto a otro aliado de Venezuela, Bolivia, este se nutre más bien con transferencias de armas y equipos desde Venezuela u otros benefactores como Argentina y Brasil. Desde 2006 existe un convenio ruso-argentino que ha estado explorando asociaciones industriales militares y apoyo para la mantención de aviones y helicópteros.²⁶ En el caso de Nicaragua, dice Osacar (2008b), experto de Nueva Mayoría, centro de estudios argentinos, la *“intervención de Rusia en el escenario caribeño podría materializarse en la asistencia técnica y el suministro de repuestos para el mantenimiento de sistemas de armas de origen ruso operados por estos gobiernos amigos”*. Una vía creativa ha sido el acercamiento a Argentina y Brasil para gestionar *joint ventures* o traspaso de tecnología y licencias, acordes a los objetivos de esos países de generar o asimilar tecnología militar relevante.²⁷

La segunda vía como contratista de proyectos energéticos, especialmente los del vector petróleo-gas y sus ductos, y por la otra en la promoción de sus plantas nucleares. En los últimos años los contratos energéticos en América Latina han sido significativos. El otro aspecto es el comercial. Especialmente la alianza entre Rusia y Venezuela en el área de los hidrocarburos, mediante la firma de acuerdos entre la petrolera rusa Lukoil y la estatal PDVSA, y también la gasífera rusa estatal Gazprom, que intenta desarrollar un gasoducto para Venezuela. Acuerdos por un monto de 5 mil millones de dólares en los próximos cinco años, y que se enmarca en un plan mayor de inversiones, previsto por Venezuela de 40 mil millones de dólares.

En la segunda, como actor convocado por Venezuela especialmente, en su fase de internacionalización de la Revolución Bolivariana. El nexa venezolano explica porqué las relaciones políticas aparecen ahora en un marco estratégico de desafío a Estados Unidos, tanto en Nicaragua, como en Bolivia, Ecuador y, en 2010, se empieza a estudiar un relacionamiento más concreto de parte de Paraguay.

25 *Milenio.com*, “México figura entre los mayores compradores de armas rusas”, recuperado el 3 de abril de 2008, 15:19 hrs. <http://www.milenio.com/node/2915>

26 Venezuela remite ayuda militar a Bolivia bajo la fórmula de Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA). No solo le entregó un helicóptero presidencial, sino que Evo Morales visitó Libia e Irán en un avión de “matrícula venezolana (YV1495) y le fue suministrado por Chávez” (“El sistema antiaéreo que comprara Chávez y la técnica de Israel para inutilizarlo”, *Noticias 24*, Colombia, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/17343/el-sistema-antiaereo-que-comprara-chavez-y-la-tecnica-de-israel-para-inutilizarlo/>).

27 Fue el caso de la visita de la Presidenta Cristina Fernández a Rusia, ver Ignacio J. Osacar (2008^a).

Esto empezó a ser claro en 2008 cuando dos bombarderos estratégicos rusos Tu-160 realizaron un vuelo de patrullaje de seis horas a lo largo de la costa sudamericana. Los aviones despegaron desde el aeródromo militar Libertador de Venezuela y se dirigieron hacia Brasil. Luego volaron a lo largo de sus costas y seis horas después regresaron a Venezuela. Esto constituye una abierta intromisión en el “área de influencia” estadounidense en respuesta a la presencia de asesores de esa nacionalidad en Georgia.

Desde el reconocimiento de Kosovo y la Guerra de Georgia impulsan a Rusia a buscar gestos importante en la región. Así se acerca nuevamente a Cuba y reanuda tras 18 años de distanciamiento los lazos con Nicaragua, traduce la relación con Venezuela en una alianza estratégica intensa en lo político y energético (a cambio ese país reconoce la independencia de las minirrepúblicas rusas del Cáucaso) y empuja el apoyo de los restantes países del eje bolivariano: Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela a favor de las citadas Osetia del Sur y Abjasia.²⁸

Un aspecto donde el desafío simbólico ha estado más presente es en la relaciones con Venezuela. Precisamente Hugo Chávez ofreció a Rusia “una isla completa, con un aeródromo” como base temporal para el emplazamiento de bombarderos estratégicos, que se podría sumar a cuatro o cinco pistas posibles de usar en Cuba. Iniciativa que fue revelada por el general Anatoly Zhikharev, jefe del estado mayor de la aviación de largo alcance de la fuerza aérea rusa. Esto corona el vuelo del año 2008, cuando dos naves fueron y volvieron de Venezuela. “*Rusia reanudó sus patrullajes con bombarderos de largo alcance en 2007, luego de un hiato de 15 años*”.²⁹

Una nueva área de influencia está gestándose en Bolivia. En febrero de 2009 Bolivia y Rusia firmaron un acuerdo amplio referido a lo económico, político, defensa y lucha antidrogas. En junio de 2009 el embajador ruso en La Paz, Leonid Golubev, afirmó en el diario *La Razón* que

“Todo lo que pide el gobierno de Bolivia nosotros estamos dispuestos a cumplir. Podemos decir que el Ejército boliviano va a estar bien moderni-

28 Abjasia formaba parte de la República Soviética Socialista de Georgia y proclamó su independencia después de la caída de la URSS. En agosto de 1992, Georgia mandó tropas a esta república rebelde pero tropezó con resistencia. El conflicto armado, a raíz del cual Tbilisi perdió el control sobre Abjasia, duró hasta el 30 de agosto de 1993.

29 NOWAK, David /AP, Moscú, “Rusia dice que Chávez le ofreció “isla completa” para bombarderos”, *El Nuevo Herald*, recuperado el 14 de marzo de 2009. http://www.elnuevoherald.com/noticias/america_latina/story/404496.html

zado y va a responder a los países que lo rodean”, explicando una línea de crédito por armamentos abierta para Bolivia, y que incluiría en principio helicópteros Mi-17 de combate y transporte.³⁰

Posteriormente el Presidente Medvédev firmó un acuerdo marco con Morales que implicó evaluar conjuntamente proyectos de minería, hidrocarburos, defensa y energía, cuya ejecución todavía está en estudio. En este marco se estudia la construcción de un aeropuerto, la adquisición de radares por 1.509 millones de dólares, y de 8 aviones Antonov. Por contrapartida, se invertirían 5 millones de dólares para instalar un centro de mantención en Bolivia de aviones rusos en la región.

En abril de 2010 el embajador ruso en La Paz, Leonid Golubev, ampliando la oferta de una línea de crédito para comprar armas, extendió las posibilidades a la venta de misiles, el desarrollo de energía nuclear y dadas sus condiciones geográficas instalar una estación espacial para el lanzamiento de satélites.³¹ Según el embajador, Bolivia es “*una punta de lanza*” para que su país aumente su influencia en la región al margen de lo que opine Estados Unidos y dado que el Presidente Medvedev apoya el proceso de reformas en Bolivia.

La tercera tiene que ver con que la mirada rusa sobre la región privilegia un cambio de la distribución de poder mundial. En esta percepción Rusia apoya las estructuras de defensa e integrativas donde no participa Estados Unidos: Ilámense UNASUR, Consejo de Defensa Sudamericano o ALBA. En segundo lugar, como apoyo a una concepción multipolar, es decir, de varios centros de poder alternativos a Washington. En este sentido Rusia aparece unida a acciones diplomáticas y políticas de Venezuela, Irán,³² China Popular y Corea del Norte. En tercer lugar, y esto nos parece significativo, como apoyo a la actuación internacional de Brasil, con el cual comparte además la pertenencia analítica al llamado bloque de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

30 AFP, “Rusia atenderá todos los requerimientos militares de Bolivia (Embajador)”, 25 de junio de 2009, 10:52am ET, La Paz, 25.06.2009 <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/7981904.html>

31 “*Bolivia tiene todas las condiciones geográficas (por su altitud sobre el nivel del mar) para construir una estación espacial para el lanzamiento de satélites al cosmos, con fines pacíficos. Esos satélites espaciales sirven de mucho para el desarrollo de la economía nacional*”, “Rusia le ofrece misiles y cooperación en materia nuclear a Bolivia”, *La Razón* (La Paz), recuperado el 15 de abril de 2010, 4:35 PM.

32 Ello no obsta para que Irán haya resistido la iniciativa de considerar el mar Caspio un “lago ruso”, y en agosto de 2002, con motivo de las maniobras militares de Rusia, Azerbaiyán y Kazajistán, envió observadores con Turkmenistán para manifestar su contrariedad. A mediano plazo Irán manifestó su intención de contener el monopolio militar ruso en ese mar, construyendo nuevos buques. Ver EFE, “Ejercicios aeronavales: Rusia despliega nuevamente su fuerza militar en el mar Caspio”, recuperado el miércoles 3 de julio de 2002.

En este sentido hay una percepción que Rusia busca la amistad o neutralidad de los restantes países en su lazo con América Latina, y que más que Venezuela, entiende que es Brasil el centro gravitante de la región. Hacia ella ofrece transferencia de tecnología, apoyo a sus iniciativas políticas, y busca acrecentar el lazo comercial, y últimamente el turístico como lo prueba un convenio primero con Brasil, y ahora con Nicaragua. Como siempre las ofertas en terreno nuclear abarcan incluso a Argentina, que tiene tecnología propia y que en junio de 2010 conviene estudiar una posible central nuclear.

La presencia rusa es extensiva también a Perú, Colombia, México y Chile. En este caso se procura aumentar los lazos y la influencia, e insistir en los negocios de armas. En Chile hubo una frustrada venta de helicópteros.

Aunque Rusia aparece asociada con China e Irán, en América Latina sus objetivos no son los mismos. China aparece en el largo plazo, interesado directamente en que esta región sea proveedor de recursos, pero sin entrometerse en cuestiones políticas. Por su parte, Rusia busca compensar la influencia de Estados Unidos con propuestas de negocios en el sector energético y se ofrece como proveedor de armas. A su vez, Irán requiere apoyo para la Revolución Iraní, y para su inserción internacional. Además tiene un carácter misional tanto para la islamización del continente americano como para la introducción de una postura promundo árabe sobre el conflicto del Medio Oriente. Por otra parte, efectivamente existe una estrategia de Irán en la región; Chávez ha establecido un área de la selva amazónica para que misionen a los indígenas, para desterrar el catolicismo. Y por otro lado hay un esfuerzo sostenido de ese país por aumentar el nivel y la intensidad de sus relaciones con la región. En diciembre de 2009 el primer vicepresidente de Irán, Parviz Davoudi, reconoció este objetivo de su política exterior. *“La expansión de las relaciones con América Latina es una prioridad de nuestra política exterior. Las naciones de América Latina son países poderosos que pueden desempeñar un papel clave en la arena internacional”*. Dentro de ello, Davoudi añadió que era central *“la promoción de la cooperación comercial e industrial con los Estados en desarrollo, particularmente los países revolucionarios de América Latina, es un principio de la política exterior de la República Islámica”* (Dos estudios académicos: Calle (2009b) y Karmon (2009)).

Esto ha sido denunciado por Estados Unidos, sobre todo respecto de sus lazos reales o presuntos con el grupo militante libanés Hezbollah, como sostuvo el almirante James Stavridis, jefe del Comando del Sur estadounidense, ante la Comisión de Servicios Armados del Senado, quien también relacionó esta influencia con el tráfico de drogas en Colombia. *“Hemos visto (...) un aumento en un amplio nivel*

de actividad por el gobierno iraní en esta región". "Esa es una preocupación principalmente debido a las conexiones entre el gobierno de Irán, que es un Estado que patrocina al terrorismo, y Hezbollah". Para Stavridis las actividades de Hezbollah están concentradas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina) y también en Colombia donde advirtió "una conexión directa entre la actividad de Hezbollah y la actividad del narcotráfico", según informes colombianos. Aunque Hezbollah ha negado los cargos.³³

Actualmente los gobiernos izquierdistas en Venezuela, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Bolivia se han convertido en aliados de Irán, también son aliados de Rusia, pero el interés de su presencia es diferente, solo hay coincidencia instrumental con China Popular y en algún momento con Brasil en orden a la crítica del unipolarismo. Esto refuerza las declaraciones anteriores del secretario de Defensa Robert Gates ante la Comisión del Senado al sostener que está más preocupado por la "intromisión" iraní que por las actividades de Rusia en América Latina.³⁴

En cuanto a Chile, las relaciones en el área de defensa son formales y sin incidencias en la adquisición de armas y equipos. Hace un tiempo una evaluación de helicópteros, como otra anterior de camiones, provocaron expectativas en Moscú, pero no fructificaron, lo mismo que los proyectos de vender reactores nucleares para producir energía eléctrica. Los lazos con Rusia en el terreno comercial son acotadas pero existentes, y en el cultural, quizás el más visible, notorios. Chile ha sido escenario de varias visitas de intercambio de personalidades, y en este sentido son buenas relaciones formalmente, no obstante no hay convergencia en la panoplia de asuntos de interés para Rusia. Chile, por otro lado, defiende el multipolarismo, no obstante desde una visión más cooperativa que realista. Eso plantea un hiato entre lo que desearía Moscú y lo que pretende Chile de Rusia. Para decirlo de otra forma, Moscú esperaría militancia y antinorteamericanismo, y Chile en cambio ofrece una relación amistosa, pero sin consecuencias visibles en términos de seguridad y defensa. De todas maneras comprender qué y cómo se piensa la relación no solo con Chile sino con el mundo, permite superar equívocos y desechar la visión de Rusia como una potencia minusválida que durante los 90 y hasta 2005 fue la predominante en sectores pro occidentales. Rusia fue y es una de las potencias, y parte de las discrepancias con Moscú han partido del hecho de no considerar esta arista de la relación ni su lógica estatocéntrica y realista.

33 "EE.UU. dice que Irán está aumentando su actividad en Latinoamérica", *La Segunda*, recuperado el martes 17.03.2009. <http://www.lasegunda.com/ediciononline/internacional/detalle/index.asp?idnoticia=472915>

34 *Ibidem*.

CONCLUSIONES

La mirada sobre Rusia está lastrada por la observación negativa de Occidente del colapso como superpotencia y el eclipse internacional durante los primeros años de la pos Guerra Fría. Pero a lo largo de este período, y merced a una reformulación interna, Rusia se reordena, alcanza un liderazgo y estabilidad (Putin-Medvedev) y asume una nueva relación con Occidente más conflictiva. Esta se había incubado en el choque de intereses nacionales en los 90 en la ex Yugoslavia, en las relaciones con ex Estados soviéticos de su interior (el extranjero próximo) y sobre todo en las crisis de Chechenia y Georgia.

Lo que viene en los 2000 es que Rusia relanza su condición de competidor mundial y replica en diversos lugares del planeta la respuesta a lo que estima el cerco de Occidente. Ya antes Rusia busca primero un mercado para su industria de defensa y para los negocios energéticos, pero con el transcurso del tiempo se nota una inclinación por buscar también alianzas y apoyos políticos en sus discusiones sobre el extranjero próximo y la oposición al escudo antimisiles estadounidense.

En el caso de América Latina, el interés por hacer negocios le hace desprenderse de su alianza con Cuba y la búsqueda de relaciones sobre todo económicas con México, Brasil y Perú. Lentamente se percibe la primacía de Brasil en su tablero, y la ubicuidad de Venezuela como objeto de su atención, tanto por su proyecto político como por su capacidad de adquirir sistemas de armamentos. Más tarde la relación con Venezuela se fortalece por la extensión de la Revolución Bolivariana a Nicaragua, Bolivia y Ecuador, lo que significa también apoyo político internacional. En tanto México, Colombia, Perú y Chile, tradicionalmente más sensibles al apoyo a Estados Unidos, son vistos como oportunidades de negocios.

Actualmente Rusia ve en América Latina un potencial económico y político, y junto con valorar el ascenso de Brasil, repone la alianza con Cuba que había sido desechada en el mundo internacional. También usa a Venezuela como un equilibrio de la influencia alcanzada por Estados Unidos en su entorno eslavo, y la incluye como parada de sus maniobras mediáticas de contrapeso.

De este modo, para Rusia América Latina se repone como parte del tablero global y es componente del reposicionamiento de esa nación en el emergente sistema multipolar.

Finalmente, respecto del modo como se posiciona Rusia en este reacomodo, hay que decir que en ausencia de enfoques relacionados con derechos humanos,

temas ambientales, y otros obedecen al enfoque realista de Rusia primariamente estatocéntrico, es decir, centrado en la seguridad del Estado y, en consecuencia, bien sintonizado con las concepciones de poder duro y el fortalecimiento de su aparato militar y diplomático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RIA Novosti (Agencia Rusa de Información Novosti). Recuperado el 6 de marzo de 2009 de <http://sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120448534.html>

CALLE, Fabián (2009). "La estrategia de inserción de Irán en América Latina", 09.02.2009. Recuperado el 5 de marzo de 2009 de <http://www.nuevamayoria.com>

CONTRERAS POLGATI, Arturo (2002). *Chechenia. El camino de la guerra*. Santiago de Chile: Mago Editores.

FRIEDMAN, George (2008). "Georgia y el equilibrio de poder". *Política Exterior*, N. 126, Vol. XXII, Madrid, noviembre/diciembre, pp. 47-56.

GARAY VERA, Cristián (2004). *La camaleónica naturaleza del conflicto posmoderno*, Biblioteca del Oficial, Santiago de Chile.

KARMON, Ely (2009). "Iran and its Proxy Hezbollah: Strategy penetration in Latin American", Instituto Real Elcano, WP 18, 8.04.2009. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_in/Zonas_in/DT18-2009

MACU, Silva (2007). *El Mar Negro. Geopolítica de una región encrucijada de caminos*. Valladolid: Universidad de Valladolid,

MAHARRAMOV, Anar (2008). "La seguridad ecológica en el mar Caspio", *Política Exterior* N° 126, Vol. XXII, noviembre/diciembre pp. 41-46.

POMPER, Miles A.; POTTER, William C.; y SOKOV, Nikolai N. (2009). "Reducing and Regulating Tactical (Non strategic). Nuclear Weapons in Europe", *CNS Occasional Paper*, december.

OSACAR, Ignacio J. (2008a). "Los misiles antiaéreos y los tanques rusos de Ortega", *Nueva Mayoría*, Buenos Aires 11.09.2008. Disponible en www.nuevamayoria.com

OSACAR, Ignacio J. (2008b). "Rusia interesada en incrementar la cooperación en Defensa", 10.12.2008. Disponible en www.nuevamayoría.com

SÁNCHEZ RAMÍREZ, Pablo T. (2009). "La actual política exterior de la Federación Rusa. Una mirada desde el realismo político", *Revista Enfoques* Vol. VII, N° 10, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, pp. 265-288.

SERRA, Francesc (coordinador). (2008). *Chechenia. Rompamos el silencio*. Barcelona: Icaria & Antrazyt.

SOKOV, Nikolai (2010). "La nueva doctrina militar rusa: el enfoque nuclear". Recuperado el 5 de febrero de 2010 de <http://nspglobal.org>

ULIANOVA, Olga (Comunicación Personal de noviembre de 2009).

Cables de:

AFP, "Rusia atenderá todos los requerimientos militares de Bolivia (Embajador)", 25 de junio de 2009, 10:52am ET, La Paz, 25.06.2009 <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/7981904.html>

Agencia Orbe, "Irán quiere aumentar las relaciones con América Latina", *La Segunda*, sábado 20.12.2008.

EFE, "Ejercicios aeronavales: Rusia despliega nuevamente su fuerza militar en el mar Caspio", miércoles 3 de julio de 2002; EFE, "Venta de armas rusas al extranjero se duplicó en los últimos ocho años", *El Espectador* 16.09.2008, 4:45 PM, <http://www.elespectador.com/articulo-venta-de-armas-rusas-al-extranjero-se-duplico-los-ultimos-ocho-anos>, EFE, "Las ventas de armas rusas superarán este año los 8.000 millones de dólares", *La Voz de Asturias*, 16.12.2008, 16:39 hrs. <http://www.lavozdeasturias.es/noticias/noticia.asp?pkid=464414> EFE, "Venta de armas rusas al extranjero se duplicó en los últimos ocho años", *El Espectador* 16.09.2008, 4:45 PM, <http://www.elespectador.com/articulo-venta-de-armas-rusas-al-extranjero-se-duplico-los-ultimos-ocho-anos> EFE, "Ejercicios aeronavales: Rusia despliega nuevamente su fuerza militar en el mar Caspio", miércoles 3 de julio de 2002.

El Mercurio: "En 2020, Rusia extraería gas y crudo del Océano Ártico", *El Mercurio* 28.03.2009, p. A6. *El Mercurio*, 3.07.2002, <http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={a24cca88-83ab-42ba-aa75-9b721d9592a4}> "Rusia pretende te-

ner listo el sistema en 2010: Moscú anuncia el despliegue de nuevos misiles intercontinentales”, *El Mercurio*, 7.09.2007.

<http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={1ce15857-cca3-427e-a974-f10dc6559cf8}> “EE.UU. anuncia estrategia para militarizar el espacio”, *El Mercurio*, 09.05.2001, p. A1 y A9. *El Mercurio*, 02.12.2008, “Rusia modernizará sus misiles en respuesta a escudo espacial”, p. A4. “EE.UU. y Rusia firmarán una declaración de armas nucleares”, *El Mercurio*, 29.03.2009.

NOVOSTI, “China construirá portaviones para su Armada”, 06.03.2009, 09:42. NOVOSTI, “Rusia desarrolla armas antisatélite en respuesta a la militarización del espacio por parte de EEUU”, 05.03.2009, 17:53 hrs. Disponible en: <http://sp.rian.ru/onlinenews/20090306/120448534.html> NOVOSTI, “Ejército ruso necesita más aviones no tripulados”, 05.03.2009 18:15 hrs. NOVOSTI, “¿Cómo será el nuevo portaviones de Rusia?”, 05.03.2009, 10:00 AM.

El Nuevo Herald, Miami, Associated Press, “Medvédev anticipa la modernización militar de Rusia”, martes 17.03.2009. *El Nuevo Herald*, David Nowak / AP, Moscú, “Rusia dice que Chávez le ofreció “isla completa” para bombarderos”, 14.03.2009. http://www.elnuevoherald.com/noticias/america_latina/story/404496.html

Globomedia.com “La nueva doctrina militar rusa identifica la expansión de la OTAN como una de las “principales amenazas””, 05.02.2010, 18:35, www.globomedia.com

Noticias 24. “El sistema antiaéreo que comprará Chávez y la técnica de Israel para inutilizarlo”, Noticias 24, Colombia, <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/17343/el-sistema-antiaereo-que-comprara-chavez-y-la-tecnica-de-israel-para-inutilizarlo/>

Milenio.com, “México figura entre los mayores compradores de armas rusas”, 03.04.2008, 15:19 hrs. <http://www.milenio.com/node/2915>

La Razón (La Paz), “Rusia le ofrece misiles y cooperación en materia nuclear a Bolivia”, 15.04.2010, 4:35 PM. <http://www.lasegunda.com/ediciononline/internacional/detalle/index.asp?idnoticia=454490>

LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RUANDA[∞]

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO*

RESUMEN

Las misiones de paz de Naciones Unidas son una de las respuestas que posee la organización para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales. Estas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor, no entrar en combate salvo legítima defensa y mantener una estricta neutralidad con respecto a las partes en conflicto; de esta forma Naciones Unidas evita transformarse en una parte del conflicto, preserva la soberanía del Estado y se escabulle de la acusación de implementar un “colonialismo multilateral”. En el presente trabajo a partir de los casos de Ruanda y Somalia, pretendemos analizar cómo la cuestión de la neutralidad en las misiones de paz puede atentar contra el éxito de la misión y, más grave aún, puede provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.

Palabras clave: Misión de paz de Naciones Unidas, imposición de la paz, mantenimiento de la paz, neutralidad.

ABSTRACT

NEUTRALITY OF THE PEACE MISSIONS OF THE UN: AN STUDY CASE OF SOMALIA AND RUANDA

Peace missions of the UN is one of the responses the organization has in order to fulfill its purpose of securing peace and international security. They have to deploy with the consent of the state host, not to combat unless forced to in self defense and to maintain an strict neutrality respecting the parts in conflict. In this way the UN

* Profesora de Historia. Presidente de la Asociación para Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Docente de la Universidad de Palermo y de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. silviaperazzo@anu-ar.org

∞ Fecha de recepción: 290310
Fecha de aceptación: 241110

avoid themselves to take sides on the conflict, preserve the state's sovereignty and "get away" of the accusation of implementing a "multilateral colonialism". In this work, we pretend to analyze, taking the cases of Ruanda and Somalia, how the issue of neutrality of the peace missions, can attempt against the success of the mission, and worse, can escalate the conflict, make the fate of civilians worse, and also be the cause of humanitarian catastrophies in their worst expression: genocide.

Key Words: UN peace mission, peace enforcement, peace keeping, neutrality.

INTRODUCCIÓN

Las misiones de paz de Naciones Unidas es una de las respuestas que posee la organización para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales, basándose en los artículos 39, 42 y 43 de su Carta constitutiva. Controvertidas por definición,¹ la naturaleza de las misiones, así como las condiciones de su despliegue y el mandato, han dado lugar a todo tipo de debates sobre su legalidad y conveniencia.

Por regla general, las misiones de paz de Naciones Unidas son contingentes desplegados en un escenario conflictivo bajo mandato, control y comando de Naciones Unidas, comando que puede asumir por sí misma o delegar en algún Estado miembro, organización regional u organismo internacional a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Las misiones de paz tienen como objetivo resolver situaciones que significan amenazas a la paz y seguridad internacionales, establecer la paz si se hubiera producido su quebrantamiento y asegurar las condiciones necesarias de manera que esta pueda autopetpetuarse.²

También, por regla general, las misiones de paz de Naciones Unidas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor, no entrar en combate salvo legítima defensa y mantener una estricta neutralidad con respecto a las partes

1 Al no estar expresamente nombradas dentro de la Carta, muchas veces se ha cuestionado su validez. Su sustento jurídico, sin embargo, está dado por la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 20 de julio de 1962. Cfr. International Court of Justice (1992).

2 La presente definición intenta condensar las principales tareas que las operaciones de paz de Naciones Unidas ha tenido a lo largo de su historia. Sin embargo, no siempre el envío de misiones se ha realizado siguiendo estos parámetros, ni siempre se verificaron estas condiciones cuando Naciones Unidas ha enviado una misión de paz. Por otra parte, vale aclarar que por extensión hubo y hay misiones de paz con características similares llevadas a cabo por organismos regionales y subregionales, por ejemplo la AMISOM (Misión de la Unión Africana para Somalia), o la AMIS (Misión de la Unión Africana para Sudán).

en conflicto. De esta forma Naciones Unidas evita transformarse en una parte del conflicto, preserva la soberanía del Estado y se escabulle de la acusación de implementar un “colonialismo multilateral”.

En la historia de las misiones de paz puede verificarse una marcada diferencia entre aquellas que se desarrollaron dentro del marco de la Guerra Fría y las que se desplegaron luego del final de la bipolaridad. Concisamente, las primeras se encuadraban dentro de lo que clásicamente se denominan *peacekeeping operations* (operaciones de mantenimiento de la paz), enviadas mayormente bajo el Cap. VI de la Carta, cuyas tareas tienen que ver con la verificación del cese del fuego, cumplimiento de acuerdos previamente establecidos, colaboración para que las partes logaran acuerdos políticos a partir de buenos oficios o gestiones de diversa índole, todo ello haciendo uso mínimo de la fuerza.

Las dramáticas imágenes de la limpieza étnica en Bosnia o el genocidio ruandés, los desastres humanitarios en los que se vieron envueltos millones de civiles, el total desprecio de las partes en conflicto por el derecho internacional y el derecho internacional humanitario y las bajas cada vez más frecuentes de los cascos azules en misión, llevó a que comenzaran a enviarse misiones de paz más complejas con mandatos que incluían tanto tareas militares como programas de desarrollo, reconstrucción de instituciones (*nation building*) y tareas de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes. A su vez, fue cada vez más frecuente acudir al Cap. VII de la Carta –y a través de artimañas políticas al Cap. VI y medio– es decir, autorizadas a desarrollar estrategias de *peace enforcement*, incluyendo el uso de la fuerza.

Habitualmente se señala que la misión de paz debe desplegarse como amenaza para obligar a la implementación de resoluciones o mandatos internacionales (Murphy, 2002) y no debe identificar a una parte del conflicto como agresora. Las dos diferencias primordiales que distinguen las operaciones de mantenimiento de la paz –*peacekeeping operations*– de las de imposición de la paz –*peace enforcement operations*– radican en la utilización del recurso de fuerza y en el consentimiento del Estado para su despliegue. Ligada a estas cuestiones se encuentra el principio de la neutralidad, entendido como “*la actitud política de quien frente a un conflicto en curso mantiene una postura de no compromiso y de equidistancia entre las partes en lucha*” (Bobbio, 2002: 1049),³ que si bien es fácil de observar en las

3 La definición corresponde a “neutralismo” en tanto la neutralidad se aplica a los Estados. Si bien frecuentemente se utilizan como sinónimos, la neutralidad no debe confundirse con “imparcialidad” que indica la falta de simpatía con alguno de los bandos en conflicto.

operaciones de mantenimiento de la paz, no lo es tanto en aquellas de imposición de la paz. En determinados escenarios insistir en que las operaciones de *peace enforcement* sigan a rajatabla los principios de neutralidad y consentimiento del Estado, puede resultar inclusive contraproducente (Murphy, 2002: 9).

En el presente trabajo pretendemos analizar cómo la cuestión de la neutralidad en las misiones de paz puede atender contra el éxito de la misión y, más grave aún, puede provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles, y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.

Los casos de Ruanda y Somalia analizados en este trabajo fueron contemporáneos, las condiciones de degradación de cada situación igualmente terribles, las violaciones a los derechos humanos, constantes y permanentes. Las respuestas de la comunidad internacional cristalizadas en el envío de dos misiones de paz diferentes –la ONUSOM II bajo el Cap. VII y la UNAMIR I bajo el Cap. VI– importaron concepciones diferentes del concepto de neutralidad las que sin embargo condujeron a resultados igualmente trágicos: la perpetuación del conflicto y el genocidio. El análisis de ambos casos demuestra cómo la falta de un manejo pragmático de la neutralidad que tenga en cuenta el contexto de cada escenario conflictivo puede volver a la misión en contra de sus propios objetivos.

ABANDONAR LA NEUTRALIDAD Y PERPETUAR EL CONFLICTO: SOMALIA

En Somalia la caída de Siad Barre en 1991 sumió al país en un profundo proceso de desintegración estatal. Este quedó dividido en un sinnúmero de territorios en los que diferentes *warlords* gobernaban a su antojo mientras intentaban hacerse con el control total del estado.⁴ En esta frenética búsqueda del poder, dos de las principales facciones armadas –pertenecientes a escisiones del *United Somali Congress* (USC) lideradas por Mahamed Farah Aydeed y Alí Mahdí Mohamed– ini-

4 Los *warlords* son jefes militares cuyo poder emana de las luchas previas que ellos mismos encabezaron. Como sucede habitualmente en los procesos de desintegración estatal, su poder se sustenta en la carencia o extrema debilidad de un Estado central que pueda hacer uso monopólico de la violencia. Son frecuentes los pactos entre ellos para enfrentar a otra facción o a un enemigo común, pero vuelven a enfrentarse cuando esta amenaza desaparece. Obstruyen el accionar internacional porque la paz y constitución de un Estado es contrario a sus intereses; por ende, sus compromisos con organizaciones internacionales suelen ser efímeros. No negocian de buena fe, sino que frecuentemente lo utilizan para ganar tiempo. Los *warlords* pelean por objetivos localizados: las tierras fértiles, el control de los puertos, aeropuertos, almacenes, las principales vías de comunicación –donde pueden instalar *blockroads* y cobrar fuertes impuestos por la circulación o la seguridad– y todo lo que pueda serles útil para ganar espacios en su carrera hacia su fin último que es quedarse con el dominio total del Estado. La ayuda humanitaria o las entregas de los países donantes son para ellos ingentes fuentes de dinero. Si bien existen matices entre ellos, las poblaciones bajo su influencia son tratadas despóticamente; la ley y el orden dependen de su voluntad y de su arbitrio en tanto toda la autoridad estatal desaparece.

ciaron una desesperada carrera hacia Mogadishu que culminó con la división de la capital en dos zonas de influencia: el norte bajo el mando de Mohamed y el sur bajo Aydeed. Entre noviembre y marzo de 1991/92, el enfrentamiento entre ambos dejó como saldo una terrible catástrofe humanitaria: la ciudad reducida a escombros, casi sin electricidad ni agua potable, miles de personas sin hogar, más de 200.000 refugiados, otros tantos desplazados internos, cerca de 14.000 muertos y miles de mutilados, parapléjicos y hemipléjicos (*Africa Watch*, 1992). El hambre, realidad presente en el país desde la sequía de 1989-90, se agudizó hasta límites impensados, que cientos de somalíes trataban de paliar mascando qat.⁵ Mogadishu presentaba los rasgos de una ciudad caótica con hombres armados en cada esquina, en la que las organizaciones humanitarias y su personal comenzaron a ser blancos preferenciales de los ataques armados ya que la ayuda que portaban era confiscada con fines políticos y económicos.

Al mismo tiempo que las primeras imágenes de la catástrofe humanitaria aparecían en los medios de prensa internacionales, en Naciones Unidas los miembros africanos del Consejo de Seguridad se esforzaban para conseguir la aprobación de una resolución que contemplara la crisis somalí.⁶ Sin embargo, por la actitud de EE.UU. que no quería verse involucrado en el tema solo logró decretarse un embargo de armas.⁷

Después de varias reuniones entre los contendientes se logró obtener un cese de las hostilidades. La resolución 751 del Consejo de Seguridad endosó los acuerdos creando la ONUSOM cuya función sería monitorear el cese del fuego a través de 50 observadores militares y de un contingente militar que aseguraría la entrega y distribución de la ayuda humanitaria y protegería al personal humanitario y de Naciones Unidas.⁸

Ningún avance se evidenció. Pese a los innumerables esfuerzos del PMA, la Cruz Roja Internacional, el ACNUR y UNICEF, los diferentes grupos armados continuaron cometiendo todo tipo de atrocidades para con la población civil y ma-

5 El qat es una herbacea estimulante muy utilizada en ciertos Estados árabes cuyos principios activos son los alcaloides catina y catinona.

6 Eran Zimbabwe, Marruecos y Cabo Verde.

7 Cfr. S/RES/733. Nigeria, que abogaba por una resolución desde fuera del Consejo, acusó a EE.UU. de utilizar un "doble rasero" con respecto a las crisis de Yugoslavia y Somalia.

8 El general Aydeed tardó casi cuatro meses en autorizar el despliegue de la misión. Esta fue luego reforzada por más efectivos militares y ante la gravedad de la situación se previó desplegarla no solo en Mogadishu sino en otras cuatro zonas del país (S/RES/767 y S/RES/775); sin embargo solo logró desplegarse parcialmente en Mogadishu y Bossasso y resultó imposible hacerlo en el sur.

nipulando la ayuda humanitaria a pesar de la presencia de la misión. Esto sumado a las artimañas, interpretaciones y reinterpretaciones que los señores de la guerra hacían de sus acuerdos con Naciones Unidas desgastó rápidamente la relación entre los líderes de Mogadishu y la organización convenciendo a Boutros Ghali – entonces Secretario General de la ONU– de que era necesario enviar una misión de naturaleza diferente.

El secretario general concibió entonces una intervención armada planificada como una enorme fuerza multinacional que actuara bajo el Cap. VII de la Carta, conducida y liderada directamente por Naciones Unidas cuyo objetivo fundamental fuera asegurar la entrega de la ayuda humanitaria e iniciar la reconstrucción política y económica del país. En tanto ninguna de las facciones en conflicto representaba un gobierno legítimo, no necesitaría para su despliegue la autorización de ninguna de ellas. Sabiendo que esta idea era de difícil aprobación por parte de los miembros permanentes del Consejo, decidió apoyar la idea finalmente adoptada por el Consejo de Seguridad, de una fuerza liderada por EE.UU. que desplegara *“todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”* (S/RES/794). Como en tantas ocasiones, la resolución del Consejo fue vaga y oscura y no proporcionaba un mandato claro ni objetivos taxativamente especificados. Así, el empleo de *“todos los medios necesarios”* significaba para el secretario general que la intervención incluía “necesariamente” las tareas de desarme y desmovilización, cuando para las fuerzas norteamericanas, estas actividades excedían el mandato que se les había conferido en virtud de la resolución. Estas diferencias de interpretación motivaron el primero de los muchos desencuentros que se dieron en la intervención internacional en Somalia y que la llevaron al desastre.

La operación “Devolver la Esperanza” se llevó a cabo mediante la UNITAF (*United Task Force*) conformada por 24.000 soldados norteamericanos a los que luego se sumaron otros 13.000 provenientes de otros Estados.⁹ La fuerza desembarcó en Somalia el 9 de diciembre de 1992 en medio de un enorme show mediático¹⁰ y dos días más tarde, Aydeed y Ali Mahdi se daban la mano frente a

9 También enviaron tropas Australia, Bélgica, Botswana, Canadá, Egipto, Francia, Alemania, Grecia, India, Italia, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Arabia Saudita, Suecia, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Zimbabwe.

10 La CNN envió seis equipos de cámaras para registrar el desembarco y fletó un avión completo con equipos de grabación que le permitieran establecer una conexión directa con la central de la CNN de Atlanta, a fin de no perderse el mínimo detalle; gastó aproximadamente 1.300 dólares diarios solamente en protección armada de sus equipos, alojamiento y traslados. La cadena NBC envió un equipo de setenta y nueve reporteros y técnicos para que cubrieran la llegada de los marines. La cadena ABC hizo un despliegue similar, mientras que CBS invirtió cerca de 2,5 millones de dólares en tres semanas para realizar la cobertura de la operación (Huband,

las cámaras de la CNN. Para los norteamericanos en tan solo dos días “el entorno seguro” había sido alcanzado por la acción de las tropas norteamericanas por lo que prácticamente en ese mismo momento comenzaron a avisar que prontamente dejarían el país (Prunier, 1995).

Boutros Ghali quería asegurarse que a la salida de la UNITAF el ambiente estaría lo suficientemente consolidado como para que una nueva ONUSOM ampliada y más fuerte ocupara su lugar. Para ello era necesario prolongar el tiempo de permanencia de la UNITAF e iniciar una política de desarme y desmovilización para lograr que tanto el proceso político como el humanitario llegaran a buen término. Pero EE.UU. apostaba a una campaña corta y de alto impacto que mostrara, a través de la CNN, cómo la única superpotencia mundial llevaba la ayuda humanitaria a un pueblo hambriento y desesperado. La idea era no involucrarse en la situación somalí, no entrar en combate con las facciones armadas, no tener contacto directo con la población, empacar y volver pronto a casa (Prunier, 1995), por lo que solo se centraron en obtener y mantener el control de puertos, aeropuertos, almacenes y centros de distribución de la ayuda. La resistencia de los norteamericanos a realizar actividades tendientes al desarme de las facciones y su reticencia a involucrarse en serio en la situación provocaron que, luego del impacto inicial del desembarco, los diferentes grupos y hombres armados se sintieran cada vez más libres para seguir controlando diferentes áreas de la ciudad, sabiendo que su accionar no tendría respuesta por parte de la intervención.¹¹ Finalmente, Boutros Ghali no pudo convencer ni a Bush, primero, ni a Clinton, después, de la necesidad de mantener las tropas en el terreno. La resolución 814 del Consejo de Seguridad creó la ONUSOM II que terminó reemplazando la UNITAF.¹²

2004). “A las tres de la tarde [del 10 de diciembre] el último contingente aéreo de ayuda humanitaria apareció sobre el aeropuerto recién liberado. Era un vuelo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU, el primero que llegaba al aeropuerto de Mogadishu desde hacía varias semanas. Dio un rodeo durante más de media hora para que Paul Mitchell, representante del PMA en la zona, pudiera aleccionar a las cámaras de televisión con el fin de que captasen la insignia del PMA en el avión. Al fin aterrizó. Avanzó lentamente por la pista. Rodó durante veinte minutos. Normalmente tardaba cinco minutos en maniobrar desde la pista de aterrizaje hasta la terminal de aeropuerto, pero la ONU tenía que hacer publicidad como los demás” (Huband, 2004: 389).

- 11 Varias organizaciones de ayuda humanitaria continuaban pagando enormes costos por conseguir la protección de hombres armados somalíes. La organización Save the Children decidió seguir pagando 10.000 dólares por semana para garantizarse la protección de hombres armados somalíes de manera de poder desarrollar su misión (*The Sunday Times*, 3 January 1993. En Patman, Robert. 2003). En enero de 1993, se produjeron terribles enfrentamientos en la capital en los que la UNITAF no intervino porque los norteamericanos consideraron que la lucha entre las facciones constituía un asunto interno del Estado y que por ende estaba fuera del mandato de la misión. Ya no solamente las tareas de desarme y desmovilización no entraban dentro de la competencia de sus tropas sino tampoco evitar los enfrentamientos armados para proteger a la población civil.
- 12 Cuando se sancionó EE.UU. ya había replegado a casi todos sus hombres: tenía solo 1.400 soldados en el país de los cerca de 26.000 que había llegado a desplegar.

El mandato de la ONUSOM II incluía expresamente el desarme de las facciones somalíes, el monitoreo del cese del fuego, la protección del personal humanitario y de Naciones Unidas, y la asistencia a los refugiados. Desplegada también bajo el Capítulo VII, se le encomendó además prestar asistencia al pueblo somalí para la reconstrucción política, económica y social del país (*Nation building*), con el fin de lograr la reconciliación nacional que permitiera luego la construcción de instituciones democráticas. Estas recomendaciones no tenían en cuenta las características clásicas de la sociedad somalí que no eran compatibles con la idea occidental de la democracia.

La misión de a poco fue tergiversando su mandato. De buscar el desarme, la reconciliación nacional y la solución a la terrible situación humanitaria, la OMUSOM pasó a la persecución de una de las facciones que se disputaban la capital —la de Aydeed— que fue sindicada como la responsable de obstruir la acción internacional y la implementación de la democracia. De esta forma se abandonó la neutralidad y Naciones Unidas se transformó en una de las partes del conflicto.

Ciertamente Aydeed tenía una actitud hostil y obstaculizaba deliberadamente cualquier intento de paz, de reconciliación nacional o de desarme; pero que esto fuera cierto no significaba que Ali Mahdi Mohamed estuviera dispuesto a cumplir con la palabra empeñada —de hecho no cumplió con la mayoría de sus compromisos con la ONU, solo simulaba tener mayor colaboración con la misión y se mostraba más amistoso con los funcionarios internacionales— ni que Aydeed fuera el único responsable de la desintegración estatal somalí.

Consideraciones aparte, la ONUSOM II identificó como su principal obstáculo a Aydeed con lo que se abocó en su persecución haciendo que este se volviera el objetivo de la misión. Como consecuencia, la población fue sintiendo la intervención internacional como una “conquista extranjera”. Y realmente lo parecía. Las tropas internacionales se involucraron en combates que costaron cientos de civiles muertos, no por el accionar de los *warlords* sino por la acción de las fuerzas de la ONU. En un intento de toma de una emisora de radio, la respuesta armada de Aydeed costó la vida de 23 cascos azules paquistaníes. Al día siguiente, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 837 que autorizaba al secretario general a tomar todas las acciones necesarias contra los responsables de los ataques.¹³ De esta forma el Consejo endosó y avaló el rol de la ONU como una facción más del con-

13 Cfr. S/RES/837. Poco después el secretario general pedía la eliminación física de Aydeed y el comandante de la UNOSOM II colocaba 25.000 dólares de recompensa por la captura del señor de la guerra.

flicto tratando de imponer su supremacía (Prunier, 1995). A partir de aquí comenzó un raid de ataques de las fuerzas norteamericanas –que frente al giro de los acontecimientos habían trasladado la Quick Force desde el Golfo Pérsico a Somalia en una operación paralela a la misión de la ONU– en las que se vieron envueltas las tropas de la ONUSOM II, con el objetivo de dar con el escurridizo Aydeed. Estas acciones incluyeron bombardeos con helicópteros cobra, ataques a hospitales y a manifestaciones de civiles, y costaron cientos de muertos somalíes.¹⁴

Finalmente, el 3 de octubre de 1993 las fuerzas de Aydeed derribaron un helicóptero norteamericano provocando la muerte de 18 soldados. Las imágenes de los cuerpos de los soldados estadounidenses arrastrados por las calles por una enardecida multitud dieron vuelta por todas las cadenas de televisión norteamericanas. El “síndrome de Vietnam” hizo el resto: la opinión pública norteamericana pidió a gritos la vuelta de sus soldados de las salvajes tierras donde no se comprendía lo que era civilización. Dos días después del incidente, el presidente Clinton removió las tropas. Posteriormente se culpaba a Naciones Unidas del fracaso de la misión exonerando de toda responsabilidad a los norteamericanos.

Frente al revés, la comunidad internacional prefirió volver a su tradicional indiferencia. Después de los incidentes de octubre y la retirada estadounidense, los países europeos fueron levantando sus tropas calladamente hasta que la ONUSOM II quedó conformada solamente por un puñado de hombres pertenecientes a países periféricos –como la India y Pakistán– los que permanecieron en el territorio hasta marzo de 1995,¹⁵ sin incidencia alguna en la situación local.

El abandono de la neutralidad –por desconocimiento del escenario somalí y por el juego de intereses políticos de EE.UU.– provocó combates generalizados que cobraron la vida de cientos de civiles a los que se pretendía proteger, fortaleció a los *warlords* a quienes se pretendía dismantelar y alejó las posibilidades de una posible implementación de la democracia que era la solución política que se

14 Durante los ataques, tropas paquistaníes de la ONUSOM abrieron fuego contra una multitud, murieron al menos diez civiles, incluidos mujeres y niños. Se dijo que fue en legítima defensa; pero no hubo investigación sobre esto. Buscando a Aydeed que aparentemente se había refugiado en el hospital Diegfer de Mogadishu, las fuerzas de la UNOSOM con el apoyo aéreo norteamericano atacaron el hospital provocando varios muertos y heridos entre los pacientes en una clara violación a los Convenios de Ginebra. Poco después ocurría algo similar en otro hospital (Benadir). Otro ataque llevado acabo contra un supuesto comando de Aydeed dejó cerca de 55 muertos según cifras de la Cruz Roja. A él no lo encontraron. La Cruz Roja estimó para este período cerca de 200 muertos y más de 2.000 heridos (Human Rights Watch, 1993). Según Africa Watch cerca de 200 personas murieron por los ataques de la ONUSOM II y más de 2.000 resultaron heridos.

15 Las resoluciones 878, 897, 923 y 954 del Consejo de Seguridad fueron prolongando el mandato de la misión en el terreno, pero la ONU dejó de involucrarse activamente en la cuestión somalí.

pretendía imponer. Ningún objetivo de la misión pudo rescatarse; la intervención profundizó el conflicto en el que aún hoy sigue inmerso el país africano.

MANTENER LA NEUTRALIDAD Y NO EVITAR EL GENOCIDIO: EL CASO RUANDÉS

En Ruanda, el antagonismo entre hutus y tutsis¹⁶ se había reavivado en octubre de 1990 con la invasión desde Uganda del Frente Patriótico Ruandés (FPR) –grupo armado predominantemente tutsi liderado por Paul Kagame y Fred Rwigyema– contra el gobierno hutu encabezado por el general Juvenal Habyarimana.¹⁷ A pesar del rechazo de la invasión, comenzó a desarrollarse un violento proceso caracterizado por las incursiones periódicas del Frente y las violentas represalias del régimen de Habyarimana contra los tutsis que habitaban en Ruanda. Pero la invasión desencadenó además otro proceso. El presidente ruandés había gobernado el país durante 18 años a partir de un sistema unipartidista que acallaba cualquier intento de disenso tanto hutu como tutsi. La encarnación del régimen era el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo (MRND), integrado por todos los habitantes del país, de cuyos cuadros salían *todos* los cargos políticos y que tenía una presencia omnisciente en todos los segmentos sociales a la vez que llevaba el control administrativo de todos los aspectos de la sociedad ruandesa.¹⁸

Poco antes de la invasión, por las presiones del Presidente francés François Mitterrand –amigo personal de Habyarimana y principal apoyo internacional del régimen– se había iniciado un proceso de apertura política tendiente a una mayor democratización del sistema. La invasión aceleró este proceso acentuando la aparición de partidos políticos hutus opositores al gobierno, la prensa independiente y diversas organizaciones de derechos humanos.

La amenaza al poder que significaba tanto la invasión como el proceso de apertura política provocó que Habyarimana, los cuadros más altos del MRND, de las Fuerzas Armadas Ruandesas (FAR) y el círculo íntimo del presidente comen-

16 La población ruandesa se dividía en hutus (85%), tutsis (14%) y twa (1%). Desde la llegada de los tutsis a la región –probablemente procedentes de Etiopía– en el siglo XVII hasta la revolución hutu de 1959, los tutsis habían gobernado a los hutus sometiéndolos a un sistema de servidumbre y explotación, sistema que fue convalidado y alimentado por los colonizadores tanto alemanes como belgas.

17 Habyarimana ascendió al poder luego de un golpe de estado en el año 1972 iniciando así la Segunda República hutu.

18 Cabe aclarar que hasta la invasión del Frente, los tutsis no habían sufrido persecuciones con el régimen de Habyarimana: fueron respetados en la esfera civil aunque continuaron excluidos del ámbito político.

zaran a planificar una “solución” que les permitiera mantener y acaparar el poder. Aprovechando la invasión del FPR revitalizaron las etiquetas étnicas, renovaron el antagonismo hutu/tutsi, culparon a estos últimos de querer someter nuevamente a los hutus a la servidumbre feudal tal como había acontecido hasta la revolución hutu de 1959, y sindicaron como cómplices de los tutsis a todos aquellos opositores al régimen. Paralelamente comenzaron a desarrollar milicias armadas que respondían al MRND que con la total complicidad oficial y asociadas a una violenta propaganda de prensa, también oficial, empezaron a perpetrar masacres esporádicas de tutsis y ataques contra los opositores hutus que incluían desde la intimidación hasta el asesinato liso y llano. Este activismo violento se fundamentó en un sustento ideológico: el “extremismo hutu”, que consideraba como única solución al problema político el exterminio de los tutsis.

Por su parte, el Frente realizó incursiones esporádicas en el país una de las cuales –la guerra de febrero de 1993– casi hace caer al gobierno de Habyarimana que fue finalmente “salvado” por las tropas francesas.

Tras más de un año de negociaciones en Arusha (Tanzania), una coalición de partidos de Ruanda¹⁹ y el Frente Patriótico Ruandés firmaron los Acuerdos de Arusha que estipulaban la formación de un Gobierno de Transición de Base Amplia (GTBA) conformado por todos los partidos políticos ruandeses incluido el FPR y la integración de las nuevas Fuerzas Armadas Ruandeses en las que se incorporarían efectivos militares del Frente según un ratio del 50-50. De más está decir que las líneas del extremismo hutu condenaron los acuerdos y aceleraron los preparativos para la “solución final”; el presidente, por su parte, comenzó con una serie de maniobras dilatorias de manera de no implementar nunca los acuerdos que dejarían su cargo reducido solo a un puesto formal.

Para jalonar lo acordado, representantes del gobierno, del FPR y de los estados regionales se reunieron en Nueva York para coordinar el envío de la Misión Neutral Internacional de Naciones Unidas a Ruanda.²⁰ El Consejo de Seguridad no estaba interesado en la cuestión ruandesa; los gastos que esta le ocasionaría en envío de personal, equipamiento y despliegue de la misión ligado al reciente frac-

19 Desde 1992 en Ruanda gobernaba un gobierno de coalición formado por el Presidente Habyarimana, un Primer Ministro del principal partido opositor (Movimiento Democrático Ruandés) y un gabinete de 19 miembros integrado por casi todas las fuerzas políticas de Ruanda.

20 Con anterioridad, la Organización de la Unidad Africana había desplegado el Grupo de Observadores Militares Neutrales (GOMN I) y luego la GOMN II –que estaba en el terreno hasta el despliegue de la UNAMIR; ambas intervenciones resultaron un fracaso. Por otra parte, la Resolución 846 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había creado la UNOMUR, para vigilar la frontera entre Ruanda y Uganda.

so en Somalia y al escaso interés que Ruanda revestía para casi todos los miembros permanentes dio como resultado el envío de la UNAMIR (Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Ruanda) con un mandato confuso que la autorizaba a contribuir con la seguridad en Kigali –capital del país– a partir de la verificación de la zona libre de armas establecida en la ciudad, supervisar el cese del fuego, verificar el cumplimiento de los acuerdos de Arusha e informar al secretario general sobre su incumplimiento.²¹ Enviada bajo el Cap. VI de la Carta, el mandato no incluía ninguna cláusula que permitiera a la UNAMIR intervenir para frenar la violencia cotidiana contra los civiles ni recomendaciones con respecto al desarme y desmovilización. La falta de compromiso se reflejó también en la cantidad de efectivos autorizados: frente a la violencia cotidiana de la que ya se tenían noticias certeras, el Consejo autorizó el despliegue de solo 2.548 efectivos. Al frente de la UNAMIR se colocó al general Romeo Dallaire,²² antes a cargo de la UNOMUR.

La falta de interés en la situación ruandesa promovió el envío de una misión “de compromiso” que supuestamente pretendía reforzar el proceso de Arusha sin atacar las causas que lo ponían en peligro y que además amenazaban al país con un baño de sangre: el extremismo hutu. La actitud de Naciones Unidas sería, en adelante, la de mantener una estricta neutralidad entre todas las partes –entiéndase los partidos hutus opositores, el FPR y el extremismo hutu representado en los seguidores del presidente– pese a que ya estaban claramente identificados quienes ponían en riesgo la paz y la seguridad.

Ya desplegada la UNAMIR –y al mismo tiempo que el presidente Habyarimana retrasaba conscientemente la implementación de los acuerdos para no ceder el poder– comenzaron a verificarse día a día acciones violentas que permitían predecir el terrible final que se avecinaba.²³

21 Cfr. S/RES/872. El interés por achicar los gastos se ve reflejado en la cláusula 9 de la resolución que autorizó el despliegue de la misión que consignaba: “9. *Invita al Secretario General a que estudie los medios de reducir los efectivos máximos totales de la UNAMIR, en particular mediante su despliegue gradual, sin que ellos afecte a la capacidad de la UNAMIR para cumplir su mandato y pide al Secretario General que, al planear y ejecutar el despliegue por fases de la UNAMIR, trate de hacer economías e informe regularmente sobre lo que se consiga a este respecto*” S/RES/872.

22 Romero Dallaire, general canadiense, había estado a cargo de la Misión de Reconocimiento a Ruanda enviada por Boutros Ghali, entre el 19 y el 31 de agosto de 1993.

23 La situación se vio agravada por el asesinato del presidente hutu de Burundi en manos de militares tutsis. Bandas de hutus enfurecidos salieron a las calles a asesinar tutsis para vengar la muerte del presidente, a lo que siguió una tremenda represión de los militares tutsis contra la población hutu. La cifra de muertos de esas terribles jornadas se estiman en cerca de 50.000, de los cuales un 60% fueron tutsis y un 40% hutus (Prunier, 1997). Miles de refugiados hutus huyeron hacia Ruanda escapando de la represión militar y cientos de tutsis se transformaron en desplazados internos huyendo de la “ira de los hutus”.

Con una misión mal enviada, un mandato oscuro que no respondía a la situación ruandesa y mal equipada, Dallaire estaba dispuesto a involucrarse en el escenario ruandés. Pronto pudo constatar el clima propicio para una masacre: la distribución de armas entre la población,²⁴ el entrenamiento de milicias, la violencia contra los tutsis, las incitaciones de la prensa, la pasividad/complicidad oficial frente a la situación. Y es que la violencia se desparramaba por el territorio frente a la UNAMIR. Violentas manifestaciones de las *Interahamwe*,²⁵ asesinatos de tutsis en varias regiones del país, agresiones a las patrullas de la UNAMIR, ataques a personajes públicos, como el embajador de Tanzania, promotor de los acuerdos de Arusha o a políticos y periodistas de todos los sectores, le demostraron en solo unos pocos días que la tragedia estaba cerca.

En noviembre de 1993 Dallaire envió para aprobación de la Secretaría General de Naciones Unidas un proyecto de normas de combate para la UNAMIR en caso de que tuviera que usar la fuerza frente a crímenes de lesa humanidad y otros abusos. La sede nunca respondió esta solicitud.

A principios de diciembre recibió información de parte de un grupo de oficiales de las FAR acerca de la preparación de asesinatos masivos de tutsis y de políticos opositores, como parte de un plan, que tenía como objetivo impulsar al FPR a violar el alto al fuego y así provocar el resurgimiento de las hostilidades (Des Forges, 1999). Más aún: en enero de 1994 Dallaire recibió el testimonio de un informante –Jean Pierre– “un arrepentido” que formaba parte de las milicias gubernamentales. Este le informó que luego de la llegada de la UNAMIR había recibido la orden de elaborar un registro de todos los tutsis de Kigali, con vistas a su futura eliminación; le informó también sobre los adiestramientos militares que se realizaban, comentando incluso que él estaba a cargo de 1.700 hombres distribuidos en la capital en grupos de 40 que eran capaces de eliminar 1.000 tutsis en 20 minutos. Proveyó información precisa sobre la localización de armas destinadas a las masacres y se ofreció a conducirlos para que luego fueran trasladadas donde la misión quisiera, indicando que solo contaba con unas pocas horas antes de que fueran distribuidas. También afirmó que podía recuperar algunas otras que ya habían sido entregadas, informó que la idea que manejaba el MRND era desatar una matanza de las fuerzas belgas de la UNAMIR de manera de provocar la retirada de la mi-

24 Además del intenso tráfico de armas, desde enero de 1993 hasta marzo de 1994 ingresaron a Ruanda aproximadamente 581.000 machetes, lo que equivaldría a un machete por cada tres hombres adultos, mucho más del doble que en años anteriores. Los que realizaron las compras pertenecían al círculo íntimo de Habyarimana (Des Forges, 1999).

25 Una de las milicias del extremismo hutu.

sión y así tener el camino libre para desencadenar el genocidio, que el presidente Habyarimana no tenía el control total de la situación, y que la UNAMIR había sido infiltrada con informantes por lo que se estaba al tanto de todos los movimientos de la misión (Lebor, 2006. Des Forges, 1999).

Dallaire lo escuchó, se cercioró de que fuera cierto enviando oficiales para corroborar los dichos y luego cableó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DOMP) en Nueva York informando la situación, en lo que hoy se identifica como “*genocide fax*”: el cable era una alerta inequívoca sobre la inminencia del genocidio en el que Dallaire informaba además que iba a proceder a confiscar las armas dentro de las próximas 36 horas. Asimismo solicitaba protección para Jean Pierre y su familia.²⁶

El DOMP desestimó el alerta. Kofi Annan, entonces subsecretario general, contestó a través de Iqbal Riza, que era necesario manejar con cautela la información recibida y que ningún secuestro de armas podía efectuarse por no estar especificado en el mandato de la misión; le indicó en cambio que pusiera al tanto de la situación al presidente Habyarimana. En otras palabras, frente a las claras evidencias de quienes preparaban la violencia, le indicaba mantener la neutralidad sin siquiera ordenar una investigación. Boutros Ghali, por su parte, avaló la postura de Annan indicando que el secuestro de armas podía degenerar en un deterioro mayor de la situación y en una escalada del conflicto por lo que la estrategia debía ser ejercer presión sobre Habyarimana para que cumpliera los acuerdos.

Como resultado, nada pasó: las armas fueron repartidas, Habyarimana no cambió de actitud, el MRND y las líneas duras se fortalecieron por la inacción de la UNAMIR y ninguno informó del fax al Consejo de Seguridad. Finalmente, Jean Pierre no recibió protección alguna de parte de Naciones Unidas ni de otras delegaciones extranjeras.

Una interpretación amplia del mandato de la Resolución 872 hubiera permitido confiscar las armas en tanto la cláusula 3.a) estipulaba que la UNAMIR debía

26 “Este telegrama estaba dirigido al general Baril, pero fue compartido con otros funcionarios superiores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, incluidos el secretario general adjunto Kofi Annan, el subsecretario general Iqbal Riza, y el Sr. Heidi Annaba, en ese momento director de la sección de África del Departamento. Los dos secretarios generales adjuntos de asuntos políticos de aquel momento, el Sr. Marrack Goulding y el Sr. Jonah dijeron a la Comisión que no vieron el telegrama cuando llegó. La oficina ejecutiva del secretario general habitualmente recibía todos los cablegramas en esa época. Este cablegrama estaba en los archivos de la oficina ejecutiva, aunque el secretario general ha señalado que solo recibió una copia más tarde” (S/1999/1257. Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, pp. 10-11).

“contribuir a la seguridad de la ciudad de Kigali”. Definitivamente la distribución de armas entre la población civil nunca hubiera podido considerarse como una contribución a la preservación de la seguridad, por lo que la tarea de confiscación de armas podría haber sido considerada dentro del mandato si hubiera existido la voluntad política para hacerlo. Aun así, el responsable de determinar si se estaba o no actuando en virtud de la resolución era el Consejo de Seguridad. Tanto Kofi Annan como Boutros Ghali no solo no informaron al Consejo sino que se “anticiparon” a lo que ellos creían que iba a ser la respuesta del Consejo y la dieron ellos reemplazando a este órgano en la decisión. Grosero error para funcionarios internacionales con responsabilidad primordial en asegurar la paz. Tampoco agotaron todos los medios para forzar una actuación más decidida de la comunidad internacional;²⁷ no solo el Consejo no quería involucrarse, ellos tampoco.

Mucho debe haber influido en Boutros Ghali el fracaso de Somalia para indicarle la inacción a Dallaire. La falta de conocimiento de la situación somalí lo llevó al fracaso en aquella ocasión. En el caso ruandés, el negar la situación evidente que se presentaba ante sus ojos y desestimar las alertas lo llevó cuanto menos a una comprensión errónea de un escenario conflictivo y cuanto más lo transforma en responsable del futuro genocidio. La falta de voluntad política que puede ser una actitud del Consejo de Seguridad, no es justificable ni entendible bajo ningún aspecto en el secretario general de la ONU.

Con respecto al Consejo, no puede alegar ignorancia de la situación más allá de que no hubiera sido notificado oficialmente del *genocide fax* de Dallaire.²⁸ Los representantes de Francia y EE.UU. en Ruanda estaban debidamente informados sobre la situación en el terreno por el mismo comandante de la misión, por ende lo estaban sus respectivos gobiernos.

Después del *genocide fax* y de todos los telegramas de Dallaire, Naciones Unidas siguió desestimando los avisos de alarma que llegaban directamente desde el terreno. La asunción del nuevo gobierno no se materializaba por el boicot constante de Habyarimana, diferentes organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch, Amnesty Internacional, o CLADHO alertaban sobre

27 Por ejemplo, una acción más decidida del secretario general hubiera podido mover la opinión pública internacional a favor de una intervención más decidida, como cuando en 1992 la CNN hizo interesarse al mundo en Somalia y forzó a un Consejo totalmente reticente a involucrarse en la situación. Más aún, Boutros Ghali parecía haber renegado de los principios sobre desarme y desmovilización como requisitos indispensables para lograr “un entorno seguro” que tan solo unos meses antes había defendido en la cuestión somalí.

28 No se siguieron ninguno de los pasos administrativos para girar la cuestión al Consejo, es decir, colocarlo en una folder negro que significa “urgente”, ni hubo comunicados hacia los miembros sintetizando la cuestión.

la distribución de armas entre los hutus, las apelaciones a la autodefensa hacían prever la matanza entre civiles y día a día la violencia se manifestaba sin eufemismos: atentados y asesinatos de prominentes políticos de la oposición,²⁹ matanzas de tutsis,³⁰ violentos meetings de las milicias y del MRND en los que se instruía para acciones de autodefensa, distribución corriente de armas entre los hutus, entrenamiento de milicias en vistas a futuras acciones, ataques a las tropas de la UNAMIR –en especial al contingente belga– unidos a una multiplicidad de crímenes comunes, fueron el escenario general durante los meses previos al genocidio. Todo esto enmarcado en un cada vez más intenso tráfico de armas³¹ pese a los embargos de Naciones Unidas y alimentado por los medios de comunicación del extremismo hutu.

Dallaire continuó cableando a Nueva York durante enero, febrero y marzo de 1994 insistiendo en la necesidad de confiscar las armas, subrayando la necesidad de terminar con la propaganda violenta, alertando sobre la posibilidad de la guerra civil, pidiendo un refuerzo de 150 hombres.³² La respuesta desde la sede de la ONU fue siempre la orden de trabajar coordinadamente con las autoridades locales –que eran las responsables de la violencia–, el ceñimiento al mandato de la UNAMIR, la posibilidad de abrir el fuego solo en legítima defensa, concentrarse en la implementación del gobierno de transición (Des Forges, 1999). En síntesis, no abandonar la neutralidad. Finalmente, ya a fines de marzo, Dallaire reclamó por un “plan de contingencia” en caso de que el *“peor escenario tuviera lugar”* (Des Forges, 1999).³³

El 5 de abril de 1994 el Consejo de Seguridad sancionaba otra resolución totalmente desprovista de contenido en vista de la desesperante situación: se de-

29 Por ejemplo el intento de asesinato del Primer Ministro designado del GTBA y, posteriormente, el asesinato del líder del Partido Liberal, Gatabazi. Este último provocó una represalia que terminó con la vida del presidente del CDR.

30 Cerca de setenta tutsis fueron asesinados en febrero frente a los ojos de la UNAMIR, que no pudo intervenir debido a su mandato.

31 Varios cargamentos de armas con destino a las FAR fueron interceptados por la UNAMIR; en marzo, en una violación flagrante al embargo de armas, se interceptó un cargamento con armas provenientes de una compañía francesa y otra británica. Asimismo, el flujo de armas era incesante. La inteligencia belga reportó un importante cargamento de armas proveniente de Angola –aparentemente de la UNITA– llegado a las FAR a través del Zaire (Des Forges, 1999).

32 Entre tantos cables y comunicaciones diversas, un informe enviado por Dallaire el 23 de febrero informaba que abundaba la información sobre listas de víctimas de escuadrones de la muerte, distribución de armas entre la población y organización de disturbios. Con total realismo afirmaba: *“Parece estar agotándose el tiempo para las conversaciones políticas, ya que cualquier incidente de seguridad podría tener consecuencias catastróficas”* (Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda).

33 Sus continuos reclamos lo hicieron enfrentarse con el personal de la sede y con los consejeros militares de UN que lo veían como un cowboy. *Ibidem*.

cidía la prolongación del mandato de la UNAMIR bajo la supuesta presión de revisar el papel de Naciones Unidas en Ruanda dentro de las seis semanas si no se verificaban avances en la implementación del GTBA; además, pedía al secretario general –luego de felicitarlo por su labor– que revisara los costos de la UNAMIR con el fin de hacer economías.... El peor final ya era inevitable.

Al día siguiente, el avión presidencial de Habyarimana fue derribado por dos misiles cuando regresaba de una reunión regional en Tanzania junto con el presidente de Burundi. Los seguidores de Habyarimana acusaron al Frente de haber perpetrado un atentado; sin embargo, es más probable que hayan sido ellos mismos. Inmediatamente después, cientos de hutus se lanzaron a las calles a vengar la muerte del presidente a través de un genocidio... planificado. En seis semanas murieron 800.000 personas, mayoritariamente tutsis pero también casi todos los hutus opositores. La UNAMIR podría haberlo evitado. En realidad, la obstinación en mantener la neutralidad escudada en la estrechez del mandato fue utilizada para esconder la desidia de la comunidad internacional.

ALGUNAS SOMERAS CONCLUSIONES

En los dos casos analizados, Naciones Unidas envió sendas misiones de paz con características diferentes en dos escenarios de catástrofe humanitaria. En uno de ellos, fue a mitigar los efectos de la guerra y asegurar la paz; en el otro, iba a respaldar acuerdos políticos que llevaran a la paz. Fracasó en ambos por muchas razones, entre ellas la interpretación de la cuestión de la neutralidad. En un caso, la abandonó interpretando mal el contexto e identificando a un solo culpable; en el otro la mantuvo, cuando los responsables del conflicto estaban claramente identificados.³⁴ Más allá de que la neutralidad sea un principio rector de las operaciones de paz de Naciones Unidas, detrás de su interpretación subyace la naturaleza política del Consejo de Seguridad, responsable del envío de las misiones y de sus mandatos, tal como ocurre con cada decisión que se toma en el seno de la ONU.

Las características que reviste cada misión de paz de Naciones Unidas –desde la decisión de su envío hasta cada mandato– son en definitiva resultado de la voluntad política de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los que a su vez se encuentran condicionados por diferentes factores políticos y actúan

34 Estos errores también demuestran el fracaso de las gestiones políticas en el marco de cada misión; nos referimos a los procesos de democratización y las conferencias de reconciliación nacional encaradas en Somalia por la ONU, o las tímidas presiones ejercidas sobre Habyarimana para que cumpla los acuerdos en Ruanda.

siguiendo sus propios intereses. Son estos factores políticos y estos intereses los que provocan “reinterpretaciones” del contenido de la Carta, indican qué conflictos deben considerarse y cuales no, en cuales se debe actuar y en cuales no y tiñen cada resolución que emana del Consejo.³⁵ La interpretación de la neutralidad también es alcanzada por esta regla general. En Somalia, EE.UU. buscaba con una campaña corta, mediática y de alto impacto demostrar su rol de policía mundial como garante de la paz, a la vez que colocaba un pie en el Cuerno de África para vigilar sus intereses en Medio Oriente. Por ello favoreció que la ONU abandonara la neutralidad y se transformara en una parte más del conflicto. En el caso de Ruanda, la obstinación de Francia para que el Consejo tratara lo menos posible la cuestión –de manera de defender a su aliado Habyarimana–, la desidia norteamericana después del fracaso en Somalia y la falta de interés de la secretaría, llevó a la ONU a mantener la neutralidad y ser cómplice del genocidio. Ambas dejaron en ridículo a Naciones Unidas y oscurecieron los logros de otras misiones contemporáneas que fueron exitosas como las de Nicaragua o Mozambique.

La neutralidad de las misiones de paz debería ser un principio rector del contingente de Naciones Unidas susceptible de ser interpretado pragmáticamente a partir del contexto del conflicto, y no según la voluntad política de los poderes consagrados en la Carta. En ocasiones el responsable de la crisis humanitaria o de la amenaza a la paz está claramente identificado; mantener la neutralidad en estos casos es transformar a la ONU en cómplice de la violencia, en otros dejar de lado la neutralidad sin tener cabal conocimiento del escenario, de quiénes son sus actores y cuáles sus responsabilidades, puede conducir al agravamiento de la cuestión. Tales son las situaciones de Ruanda y Somalia.

En la actualidad, Somalia no ha podido superar la guerra civil y continúa la desintegración estatal, en lo que ya es un *modus vivendi* para su población. En cuanto a Ruanda, los miembros del extremismo hutu han desplazado el conflicto a la República Democrática del Congo, transformando este escenario en la peor catástrofe humanitaria de la actualidad.

Ambos casos deberían servir de guía para otras misiones enviadas a actuales escenarios de catástrofe humanitaria como el Congo (MONUC) o Haití (MINUSTAH). En estos contextos, pueden verificarse fallas similares en el envío y el man-

35 El Consejo raramente actúa en aquellas regiones donde los intereses de los miembros permanentes necesitan ser resguardados, ni tampoco actúa decididamente –a tiempo, con mandatos claros, con personal suficiente– si alguno de los miembros permanentes no tiene intereses específicos que defender en una determinada región.

dato de las misiones. En el Congo, el presidente Kabila acaba de pedir a Naciones Unidas que levantará MONUC luego de 10 años de permanencia en el terreno por considerar que agrava el conflicto al no tener una posición clara con respecto a los rebeldes de su país. En Haití, la falta de decisión que pareciera haber con respecto a cómo neutralizar a los grupos violentos y cómo profundizar el proceso político podría llevar al fracaso a la MINUSTAH.

Los efectos de los fracasos en las misiones de paz trascienden las fronteras de la región donde esta se asienta. Con cada misión que fracasa el desprestigio de Naciones Unidas crece a pasos agigantados, con lo que se coloca en peligro nada menos que el sistema de seguridad colectivo que ella encarna. Es por ello que los fracasos en escenarios conflictivos deben examinarse detenidamente pues en ello va la credibilidad de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (comp.) (2000). *The Ruanda Crisis from Uganda to Zaire. The Path of a Genocide*. Transaction Publishers.

Africa Watch Physicians for Human Rights (1992). Somalia. No mercy in Mogadishu. *The Human Cost of the Conflict & The Struggle for Relief*. March 26.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (2002). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI.

DES FORGES, Alison (1999). *Leave None to Tell the Story*. Human Rights Arms Project.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas (2006). *Making war and building peace*. New Jersey. Princeton University Press. 2006.

HUBAND, Mark (2004). *África después de la Guerra Fría. La promesa rota de un continente*. Barcelona. Piadós.

Human Rights Watch (1993). *Beyond the Rhetoric - Continuing Human Rights Abuses in Ruanda*, June. Vol. 5, Nº 7.

Human Rights Watch (1993). *Report Somalia 1993*.

Human Rights Watch (1994). *World Report 1994*.

Human Rights Watch (1995). *Rearming With Impunity: International Support for the Perpetrators of the Ruandan Genocide*, 1 May A704, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a7d0c.html> [accessed 26 January 2010].

Human Rights Watch Africa (1994). *Genocide in Ruanda*. April-May 1994.

Human Rights Watch Arms Project (1994). *Arming Ruanda. The Trade and Human Rights Abuses in the Ruandan war*. January. Vol. 6, Nº 1.

Human Rights Watch (1992). *World Repor*.

Informe Brahimi (2000).

Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda (1999).

International Court of Justice (1992). Certain expenses of the United Nations. *Advisory Opinion*, 20 July 1962.

LEBOR, Adam (2006). *Complicity with evil. The United Nations in the age of modern genocide*. London. Yale University Press.

LEMARCHAND, Renée (2008). *The dynamics of violence in central Africa*. University of Pennsylvania Press.

LEWIS, I. M. (2002). *A Modern History of the Somali: Nation and State in the Horn of Africa. East African. Studies Series*. Copublished with James Currey, Oxford. Athens: Ohio University Press.

LORTAN, Fiona (2000). Rebuilding the Somali state. *African Security Review*. Vol 9, Nº 5/6.

LULING, Virginia (1997). Come back Somalia? Questioning a collapsed state. *Third World Quaterly*. Vol. 18. Nº 2. June.

MAMDANI, Mahmood (2002). *When victims become killers: colonialism, nativism, and the genocide in Ruanda*. Princeton University Press.

MURPHY, Ray (2002). *Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*. Nueva York. Cambridge University Press.

PATMAN, Robert (2003). Disarming Somalia: the contrasting fortunes of United states and Australians Peacekeepers Turing United Nations Interventions, 1992-1993. *African Affairs*, Vol. 96, N° 385. Oct.

PRUNIER, Gerard (1997). *The Ruanda Crisis: history of a Genocide*. New York. Columbia University Press.

PRUNIER, Gérard. *Somalia. Civil War, Intervention and Withdrawal 1990-1995*.

THAKUR, Ramesh (1994). From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia. *The Journal of Modern Africans Studies*. Cambridge University Press. Vol. 32, 3. Sept. 1994.

THOMPSON, Allan (Ed.) (2007). *The Media And The Ruanda Genocide*. London. Pluto Press/Fountain Publishers/IDRC.

WHITE, Nigel (1994). UN Peacekeeping: Development or Destruction. *International Relations*. Año 12, N° 129.

LOS LÍMITES DEL PODER MILITAR ESTADOUNIDENSE[∞]

GUILLEM COLOM PIELLA*

RESUMEN

Este artículo realiza un análisis de la intervención militar estadounidense en Afganistán e Iraq. Estas campañas han puesto a prueba la imponente maquinaria bélica americana y han revelado tanto el cambiante rostro de la guerra como los límites del nuevo estilo militar surgido de la Revolución en los Asuntos Militares. Ello está obligando a Washington a revisar la estructura de fuerzas y mandos, el catálogo de capacidades, el patrón de despliegue global y a redefinir el proceso de transformación militar del país para enfrentarse con éxito a los requerimientos presentes y futuros.

Palabras clave: Transformación, Estados Unidos, Afganistán, Iraq, política de defensa, política militar, estabilización, contrainsurgencia, amenazas asimétricas.

ABSTRACT

THE LIMITS OF THE AMERICAN MILITARY POWER

This article analyses the U.S. military intervention in Afghanistan and Iraq. These protracted campaigns have not only tested the American military might; but they have also revealed the changing face of conflict and the limitations of the so-called new American way of war born after the so called Revolution in Military Affairs (RMA). Those circumstances are compelling Washington to undertake a comprehensive review of the force and command structures, the catalogue of military capabilities, the global deployment plans, and to

* Licenciado en Sociología (Universidad Autónoma de Barcelona - UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). Doctorando y DEA en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UAB). Master en Relaciones Internacionales (UAB). Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado - UNED). Se desempeñó hasta el 1º de julio de 2010 como Analista en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, Estado Mayor de la Defensa (Madrid - España); y a contar del 1 de septiembre de 2010 se desempeña como Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla) - España. guillemcolom@hotmail.com gcolpie@oc.mde.es

[∞] Fecha de recepción: 290610
Fecha de aceptación: 241110

redefine the American defense transformation process as a means to provide the U.S. military with the necessary capabilities to meet the current and future challenges.

Key words: Transformation, United States, Afghanistan, Iraq, defense policy, military policy, stabilization, counterinsurgency, asymmetric threats.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1990 la posible existencia de una *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA), entendida esta como un profundo cambio en la forma de combatir promovido por la integración de nuevas tecnologías, doctrinas, orgánicas o conceptos operativos (Mazarr, 1993), y motivada por la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la esfera militar, constituyó el foco de interés de la comunidad de defensa internacional (Gray, 2004). Estados Unidos fue el promotor y principal valedor de esta revolución que, nacida tras el revés estadounidense en Vietnam, desarrollada en el frente europeo durante los años ochenta y revelado todo su potencial en la Guerra del Golfo de 1991 (Kagan, 2006), prometía inaugurar un estilo bélico más limpio, asequible y eficaz, dilatar la brecha tecnológica entre Estados Unidos y el resto del mundo y ampliar su supremacía militar frente a cualquiera de sus posibles competidores futuros.

Es por ello que Washington propuso aprovechar la aparente estabilidad que estaba viviendo el mundo, durante la inmediata Posguerra Fría, para conquistar esta revolución en el arte de la guerra que debería producirse en las primeras décadas del siglo XXI. Para ello, en el año 1997, las autoridades políticas y militares del país acordaron emprender un proceso de *transformación* que, articulado en torno a la adquisición de un nuevo catálogo de capacidades militares y la definición de una nueva estructura de fuerzas, tendría por objeto conquistar esta ansiada revolución (Roxborough, 2002).

No obstante, fue la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca el factor que supuso el impulso final y definitivo a la RMA. Cautivados por estas ideas y consciente del importante papel que tendría esta revolución en la configuración del nuevo orden mundial, el Presidente Bush y su secretario de defensa Rumsfeld trazaron un ambicioso proceso de transformación que pretendía conquistar la revolución y preparar la defensa del país a los retos que debería hacer frente en el 2020 (Binnendijk, 2002). Para tal fin, no solo propusieron una nueva estrategia de seguridad, defensa y militar adecuada al entorno estratégico de la Posguerra Fría, sino que situaron la transformación del conjunto de la defensa estadounidense

—desde la estructura, volumen, equipamiento y capacidades de sus Fuerzas Armadas hasta la organización, funcionamiento, administración y finanzas del Departamento de Defensa— como una de las máximas prioridades políticas de la nueva administración republicana (Rumsfeld, 2002).

Aunque inicialmente considerada como el medio para conquistar la RMA, pronto la *transformación* sustituyó a la *Revolución en los Asuntos Militares* como eje del planeamiento de la defensa estadounidense y foco del debate internacional en asuntos de defensa. Y es que junto con la fascinación del secretario Rumsfeld por esta idea, los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 terminaron repentinamente con la pausa estratégica iniciada con el fin del mundo bipolar, convencieron a Estados Unidos de la urgencia de adaptar su arquitectura de seguridad y defensa al nuevo ambiente estratégico, aceleraron su proceso de transformación y le permitieron poner en práctica la ansiada revolución (Colom, 2008).

Las espectaculares victorias cosechadas por el ejército estadounidense durante las fases iniciales de las campañas afgana e iraquí parecieron confirmar la validez del nuevo estilo militar fruto de la RMA. No obstante, con el paso de las operaciones convencionales a las labores de estabilización y el estallido de la insurgencia no solo empezaron a vislumbrarse los límites de este modelo en escenarios irregulares; sino también las vastas dificultades que entraña la estabilización de zonas hostiles, los costes humanos y materiales que conllevan este tipo de campañas cuya resolución requiere el empleo integrado de una amplia gama de herramientas que van mucho más allá de la fuerza armada (diplomáticas, económicas, policiales, ayuda al desarrollo, humanitarias, etc.) (Gvosdev y Reveron, 2010); los problemas políticos, sociales y militares que provocan estos largos despliegues o las nuevas y apremiantes necesidades operativas motivadas por la participación en ambos conflictos (Wright y Reese, 2008 o Ricks, 2005).

Estos factores no solo han zanjado el debate sobre la posible existencia de esta revolución que prometía transformar el arte de la guerra y han motivado su desaparición de la agenda político-militar del Pentágono, sino que también han provocado un cambio de rumbo en la transformación militar estadounidense; pues a fecha de hoy el objetivo fundamental del proceso no es conquistar la RMA sino dotar a un ejército organizado, adoctrinado y equipado para la lucha convencional de las capacidades necesarias para resolver los problemas actuales (guerra irregular e híbrida, estabilización y apoyo militar a la reconstrucción, ocupación del territorio o seguridad), y preparar la arquitectura defensiva del país para enfrentarse con éxito a los peligros futuros y mantener su supremacía militar en el siglo que ahora empieza (McNaugher, 2007).

BUSH VA A LA GUERRA

Los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001 conmocionaron al mundo y provocaron la inmediata reacción de Washington que optó por responder a los ataques invadiendo Afganistán para derrocar al régimen talibán, detener a los responsables de los atentados y acabar con este santuario terrorista.

La invasión y ocupación de este país centroasiático despertaba enormes temores en la comunidad de defensa estadounidense, pues en los años ochenta Afganistán había derrotado al gigante soviético. Sin embargo, el secretario Rumsfeld estaba totalmente convencido de que este era el escenario idóneo para probar la nueva maquinaria militar del país, ensayar el nuevo estilo bélico fruto de la revolución y catapultar el proceso de transformación militar.¹ Es por ello que desechó los *conservadores* planes presentados por los estrategas militares que primaban largas campañas de bombardeo y eludían el empleo de fuerzas terrestres² y se aferró a la propuesta realizada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que, basada en la provisión de apoyo aéreo, económico y militar a las tribus locales para que apoyaran la intervención americana, le permitiría validar el nuevo estilo de hacer la guerra. Sin embargo, el Presidente Bush finalmente aprobó un plan de operaciones sensiblemente más moderado que el presentado por su secretario de defensa que integraba ambos enfoques pero mantenía los erróneos supuestos y ambiguos objetivos políticos de ambos planteamientos. Y es que a pesar de la retórica estadounidense –adoptada por numerosos aliados occidentales– sobre la urgencia de promover un cambio de régimen en Afganistán y apoyar su refundación con objeto de llevarlo al siglo XXI e integrarlo dentro de la comunidad internacional, no se realizó ningún estudio sobre cómo debería ser este país una vez derrocado el régimen talibán ni tampoco se propuso ninguna estrategia para su estabilización y reconstrucción. Además, el plan aprobado no solo revelaba un completo desconocimiento de la geografía física y humana afgana, sobreestimaba su capacidad militar, olvidaba que el gobierno talibán ni controlaba todo el territorio del país ni tampoco gozaba del apoyo popular y descuidaba el hecho que ninguno de los clanes enfrentados al Mullah Omar y con objetivos políticos muy distintos a los norteamericanos era lo suficientemente poderoso como para gobernar el país

1 Una detallada descripción del denominado *New American Way of War* que, calificado como el estilo militar propio de la RMA, se fundamenta en la tecnología, el conocimiento y la precisión para lograr victorias rápidas, limpias y contundentes, puede hallarse en Boot (2003).

2 En efecto, al sobreestimar el poder militar afgano y advertir de los peligros de invadir Afganistán, el CENTCOM estadounidense elaboró varios planes que primaban largas campañas de bombardeo y eludían el empleo de fuerzas terrestres. Un análisis más detallado sobre todos los aspectos referentes a la confección del plan de operaciones para Afganistán puede hallarse en Woodward (2002).

de forma individual; sino que también obvió la histórica oportunidad que se presentaba a Estados Unidos de luchar contra Al Qaeda en terreno abierto (DeLong y Lukeman, 2004).

En octubre de 2001 arrancó la Operación Libertad Duradera con el bombardeo de varios objetivos estratégicos –sistemas de defensa aérea, centros de mando y control, infraestructuras vitales– y la incursión de pequeños grupos de operaciones especiales, infantería ligera y equipos de la CIA apoyados permanentemente por la Fuerza Aérea y la Alianza del Norte, una coalición *ad hoc* de clanes rivales unidos por su origen no-Pashtun y su odio a los talibanes. Después de varias semanas de cruentas luchas entre las fuerzas de la coalición y las milicias talibanes, el régimen afgano se desmoronó y los milicianos se replegaron a las montañas y al vecino Pakistán, las fuerzas de la coalición entraron triunfantes en Kabul y el líder tribal Hamid Karzai fue designado Presidente de la nueva Autoridad Provisional Afgana.

La fulminante victoria lograda por esta extraña coalición de conveniencia asombró al mundo y sorprendió a la comunidad de defensa americana, que no dudó en proclamar que las tecnologías (vehículos aéreos no-tripulados, sistemas de comunicación por satélite, equipos de navegación y posicionamiento global o armas inteligentes); procedimientos (guerra en red, plena integración entre las fuerzas aéreas y terrestres, operaciones basadas en efectos o dominación rápida) y orgánicas (una pequeña fuerza combinada e interagencia constituida *ad-hoc* para la misión) empleadas durante la Operación Libertad Duradera eran signos inequívocos de que la RMA estaba en marcha, por lo que aconsejaron acelerar el proceso de transformación militar (Bardají y Coma, 2002).

El mismo Presidente Bush manifestó su asombro por la forma en cómo se habían desarrollado las operaciones militares y advirtió que Afganistán había demostrado la validez del nuevo estilo de hacer la guerra producto de la revolución, pues *“... en estos meses hemos visto cómo sistemas tecnológicamente avanzados junto con doctrinas innovadoras pueden modelar y triunfar en un conflicto no-convencional. Nuestras Fuerzas Armadas están redefiniendo los principios de la guerra con avanzadas tecnologías, nuevos conceptos operativos, y revolucionarios procedimientos y viejos valores como el coraje y el honor. Está emergiendo una revolución militar que promete cambiar el rostro de la guerra”*.³ El titular de Defensa ratificó esta idea al proclamar poco después que la Operación Libertad Duradera *“... ha demostrado cómo una Revolución en los Asuntos Militares es mucho más*

3 Discurso de George W. Bush en la Academia Militar de Charleston (Carolina del Sur), 11 de diciembre de 2001.

que desarrollar nuevas armas y tecnologías. Comporta también nuevas formas de pensar, nuevos estilos de operar y nuevas formas de luchar".⁴

En conclusión, la espectacular victoria conseguida por la coalición en Afganistán entusiasmó a los adeptos y convenció a los escépticos de la naturaleza, alcance y efectos de la revolución a la vez que dio el impulso final y definitivo a la transformación militar estadounidense, un proceso que alcanzó fama mundial (Biddle, 2002). Sin embargo, este rotundo éxito logrado por una pequeña e innovadora fuerza-conjunta, combinada e interagencia, constituida *ad-hoc* para la misión y compuesta por elementos tan heterogéneos como unidades de operaciones especiales, infantería ligera, agentes de inteligencia y milicianos afganos apoyados permanentemente desde el aire, equipada con avanzadas tecnologías⁵ y novedosos procedimientos como las operaciones en red o la dominación rápida que, sin embargo, demostraron enormes carencias que volverían a demostrarse en Iraq,⁶ provocó tal euforia y autocomplacencia entre la clase política y militar del país que obviaron los límites de este estilo militar y proporcionaron una falsa sensación de seguridad que Estados Unidos pagaría poco después (Kagan, 2006: 287-99).

En efecto, la Operación Libertad Duradera derrocó el régimen talibán y alteró el entramado terrorista de Al Qaeda en Afganistán pero no logró capturar a Osama Bin Laden o el Mullah Omar, dos de los máximos objetivos de la campaña militar. Además, el reducido volumen de tropas empleado para invadir el país; su deficitaria preparación en labores de seguridad, contrainsurgencia o estabilización e incapacidad para ejercer un control efectivo del territorio y la inexistencia de un plan político coherente para su pacificación, facilitaron el estallido de una feroz campaña insurgente que ha continuado hasta fecha de hoy a pesar de los enormes esfuerzos de la comunidad internacional para pacificar el país.

En efecto, y es que nueve años después del derrocamiento del régimen talibán, la situación de Afganistán es desalentadora: el país se halla sumido en la miseria

4 Palabras de Donald Rumsfeld en la Universidad Nacional de la Defensa, 31 de enero de 2002.

5 Sin embargo, es interesante comentar que la combinación de lo moderno –sistemas no-tripulados, sistemas de navegación y posicionamiento, comunicaciones por satélite o armas inteligentes– con lo tradicional –bombarderos B-52, vehículos civiles o caballos y mulas– fue el rasgo de la campaña afgana que más fascinó al subsecretario Wolfowitz (2004) que no dudó en afirmar que "...over and over again that we have this amazing combination of a 19th century horse cavalry and 50-year-old B-52s, combined with modern communications into a true 21st century capability". (p. 3)

6 En efecto, mientras Conrad Crane (2003: 3-7), responsable del estudio preliminar de la campaña afgana para el Ejército de Tierra estadounidense entiende que fue imposible combatir realmente en red por falta de práctica, ancho de banda e incompatibilidad entre ciertos sistemas de comunicación aéreos y terrestres, Frederick Kagan (2006: 291) proclama que no hubo ninguna operación de dominación rápida ("choque y pavor" en el argot militar) como tal, pues prácticamente ni existían centros de gravedad, infraestructuras o un poder centralizado en los que aplicar el poder militar.

y continúa inmerso en un caos permanente, con un gobierno ineficaz, corrupto y penetrado por los islamistas, instituciones inoperantes e ilegítimas, violencia galopante y generalizada, población local desengañada con la intervención aliada y temerosa de su futuro, insurgencia cada vez más activa y arraigada y un movimiento talibán que espera pacientemente la marcha de las potencias occidentales para volver a imponer su voluntad en este inhóspito país centroasiático (Cordesman, 2010).

En definitiva, a fecha de hoy y una vez agotadas las opciones del general David McKiernan (fundamentada en el incremento de las fuerzas de combate y una estrategia más proactiva con objeto de recuperar la iniciativa y el territorio perdidos) y del general Stanley McCrystal (basada en la adaptación de la *Surge* –una estrategia articulada en torno al cierre del teatro de operaciones, el aumento súbito de fuerzas empleadas en labores de contrainsurgencia y el aislamiento de los elementos insurgentes más extremistas– al teatro afgano para desempantanar la situación); la última posibilidad para cambiar el destino de Afganistán recae en manos del general David Petraeus. Artífice de la *Surge* y responsable de la estabilización de Iraq, el general goza de la plena confianza del Presidente Obama –un apoyo que su antecesor nunca obtuvo– para realizar cuantas acciones sean necesarias para conseguir un entorno de seguridad que permita a los aliados proclamar la victoria frente al yihadismo, trasvasar la responsabilidad al gobierno afgano y salir de este avispero cuyo futuro no es, en absoluto, esperanzador.

Sin embargo, a principios de 2002 la situación parecía completamente distinta, por lo que la administración republicana –plenamente convencida de que la campaña afgana había sido un éxito militar, diplomático y político absoluto– procedió a trasladar estos preceptos en el planeamiento para invadir Iraq (Bardají, 2002).

ESTADOS UNIDOS EN MESOPOTAMIA

La segunda y definitiva prueba del nuevo estilo militar americano se produjo en Iraq, un país que pocos años antes había contemplado la incipiente RMA y cuya invasión no solo expuso las virtudes y los límites de esta nueva forma de combatir que, basada en la tecnología, el conocimiento y la precisión, anhelaba victorias rápidas, limpias y decisivas; sino que también ha supuesto la redefinición del proceso de transformación militar (Owens, 2003).

Cuando el régimen de Saddam Hussein fue incluido por el Presidente Bush en el llamado “eje del mal” por sus supuestos vínculos con Al Qaeda y posible tenencia de armamento de destrucción masiva, la poderosa maquinaria militar americana comenzó a prepararse para invadir Iraq y acabar definitivamente con el dictador.

Los planes iniciales no distaban mucho de la Operación Tormenta del Desierto de 1991, pues se basaban en el despliegue y ensamblaje de una enorme fuerza, una campaña aérea para erosionar la resistencia iraquí y una incursión terrestre desde el norte y el sur del país hasta conquistar Bagdad. Sin embargo, Donald Rumsfeld desechó estos planes porque eran demasiado conservadores, pues el despliegue y concentración de fuerzas sería lento, acarrearía grandes costes políticos y lastraría las maniobras diplomáticas del país. Determinado a superar las inercias históricas y acabar definitivamente con la restrictiva y obsoleta doctrina Weinberger-Powell –que imponía severas limitaciones al empleo del poder militar y debilitaba extraordinariamente la capacidad de maniobra política del país al recomendar el empleo de la fuerza militar como último recurso, de manera aplastante y con objetivos claramente definidos⁷– Rumsfeld propuso aplicar su revolucionario modelo e ir a la guerra con una fuerza mucho menor (Woodward, 2004).

Después de varias tentativas infructuosas y numerosas controversias entre la cúpula militar y política sobre la estrategia a seguir y el volumen de fuerzas a emplear en la invasión de Iraq (que comprendían desde los 85.000 efectivos propuestos inicialmente por Rumsfeld a los 500.000 requeridos por el general Shinseki, Jefe de Estado Mayor del Ejército), el Mando Central (CENTCOM) estadounidense presentó un sofisticado plan de operaciones que obtuvo la aprobación de Donald Rumsfeld. La invasión del país correría a cargo de una fuerza –cuantificada en 300.000 efectivos– que se desplegaría a Oriente Medio para iniciar de inmediato las operaciones militares, articuladas en torno a una campaña de “choque y pavor” con ataques aéreos contra los centros de gravedad iraquíes y la simultánea penetración terrestre para conquistar rápidamente Bagdad, pues el principal objetivo de la campaña no era acabar con el ejército iraquí sino paralizar el país, tomar la capital y derrocar el régimen antes de que Hussein pudiera llevar a cabo alguna represalia contra las fuerzas de la coalición. Alcanzados los objetivos militares, el plan finalizaba con la estabilización del país y el establecimiento de las precondiciones necesarias para la instauración del nuevo régimen político; momento en que la fuerza militar transferiría su responsabilidad al poder civil (Gordon y Trainor, 2005).⁸

7 Un interesante repaso a la elaboración y desarrollo de la doctrina Weinberger-Powell y de su aparente incompatibilidad con el nuevo estilo militar americano puede hallarse en Abonadi (2006).

8 Aunque el CENTCOM entendió que su responsabilidad terminaba con la estabilización de Iraq, el plan de operaciones presentado al secretario Rumsfeld contenía una Fase IV que abarcaba la estabilización, recuperación y transición del país consistente en: (1) la eliminación de las bolsas de resistencia, (2) la toma de las infraestructuras vitales, (3) la protección de los prisioneros de guerra, (4) la localización del armamento de destrucción masiva, (5) la asistencia humanitaria de emergencia, (6) el control de los desplazados, (7) el mantenimiento del orden público, (8) el ejercicio de la autoridad militar en los niveles locales, (9) la restauración de los servicios básicos, (10) el apoyo militar a los actores humanitarios, (11) la reparación de las líneas de comunicaciones vitales, (12) la promoción de la gobernanza iraquí a nivel local, regional y nacional, y por último (13) la asistencia a la reintegración del ejército iraquí.

Finalizado el ultimátum impuesto por Estados Unidos para que Iraq accediera a cooperar con la comunidad internacional, el 19 de marzo de 2003 empezó la Operación Libertad Iraquí con el bombardeo de varios puntos de la capital con la esperanza de liquidar la cúpula del gobierno iraquí y derrocar el régimen sin la necesidad de invadir el país. Fracasado este ataque de decapitación, los ejércitos de la coalición cruzaban la frontera para acabar definitivamente con Saddam Hussein. Mientras los aviones de la Fuerza Aérea y la Armada disfrutaban de la plena supremacía en el aire y batían los centros de gravedad y las concentraciones de tropas enemigas a voluntad, las fuerzas mecanizadas del Ejército y el Cuerpo de Marines penetraban desde el sur camino a Bagdad y las unidades ligeras y de operaciones especiales liberaban el Kurdistán iraquí.⁹

Mientras la campaña de “choque y pavor” contra los centros de gravedad del régimen paralizó el país pero no consiguió la inmediata capitulación pretendida por los estrategos americanos, que sobrevaloraron el papel de la oposición iraquí y obviaron la tradicional inoperancia de su estructura de mando y control; la invasión terrestre procedió con una rapidez inaudita, tomando Bagdad en veinte días a pesar de dilatar en exceso las líneas de suministro, avanzar sin consolidar el territorio y descuidar la retaguardia (Donnelly, 2004).

Un mes después de iniciarse la campaña militar, las fuerzas de la coalición habían ocupado el país, tomado la capital y derrocado el régimen baathista de Saddam Hussein. Cuando el Presidente Bush anunció el fin de las hostilidades, una irrefrenable euforia se apoderó de la sociedad americana, pues Iraq parecía haber ratificado el alcance y efectos de la revolución y la buena marcha de la transformación. Prácticamente nadie pensaba que esta situación podría torcerse tal y como sucedió poco después.

En efecto, los analistas de defensa estadounidenses estimaron que la espectacular victoria frente a Iraq había confirmado las enormes cualidades del nuevo estilo militar americano. Las avanzadas plataformas, sensores y sistemas de armas desplegados (que comprendían desde los más veteranos equipos heredados de la Guerra Fría hasta los más modernos sistemas de navegación, comunicaciones o mando y control), los revolucionarios procedimientos empleados (operaciones

9 Inicialmente, el plan de operaciones contemplaba emplear la Cuarta División de Infantería Mecanizada para apoyar la invasión desde el norte. Sin embargo, la negativa del gobierno de Ankara a aceptar el despliegue de esta unidad en suelo turco junto con la inexistencia de fuerzas pesadas enemigas en la zona, comportaron que Estados Unidos desechara este plan y fuera a la guerra con una estructura de fuerzas sensiblemente más ligera que la inicialmente proyectada.

rápidas, decisivas, basadas en efectos y fulminantes)¹⁰ y las innovadoras formas de organización adoptadas (plena integración en red de una fuerza conjunta terrestre y anfibia con pleno apoyo aéreo) habían dotado al despliegue estadounidense –que en ningún caso sobrepasó los 100.000 efectivos– de un potencial militar sin precedentes en la historia. Todo ello permitió que esta pequeña fuerza gozara del pleno dominio del espacio de batalla, luchara con una velocidad, empuje y dinamismo nunca vistos hasta la fecha y lograra el “choque y pavor” perseguido por los estrategos americanos, paralizando el régimen iraquí, desarticulando sus sistemas de mando y control, causando una absoluta confusión entre las filas del ejército iraquí, anulando cualquier oposición militar digna de mención y logrando un triunfo fulminante, aplastante y decisivo.

El Pentágono también se sumó al entusiasmo reinante en Estados Unidos. En la primera comparecencia del secretario de Defensa posterior al cese de las hostilidades, Rumsfeld proclamó que la fulminante victoria americana frente a Iraq, posibilitada por la efectividad de la campaña de “choque y pavor”, el elevado ritmo de las operaciones, la plena integración del esfuerzo conjunto, la guerra en red, la precisión de los ataques o la inteligencia a tiempo real, no solo había demostrado que la revolución estaba a punto de lograrse y que la transformación marchaba por el camino correcto; sino que había enterrado definitivamente el concepto de fuerza decisiva como axioma de la acción militar estadounidense y ratificado la validez del nuevo estilo americano de hacer la guerra. En este sentido, Rumsfeld afirmó que “... *Iraq ha revelado el potencial de esta nueva forma de lucha que nos ha permitido triunfar decisivamente empleando una fuerza suficiente. Y es que mientras en el pasado la fuerza se medía en términos de masa, razón por la cual era necesario abrumar numéricamente al enemigo para derrotarlo, hoy en día puede lograrse con el empleo de las capacidades de manera innovadora y revolucionaria*”.¹¹

En la misma comparecencia, el general Tommy Franks, comandante operacional de la fuerza multinacional, avaló los planteamientos de Rumsfeld y añadió que los aspectos más destacables de la operación habían sido la acción conjunta, el armamento de precisión, la consciencia situacional proporcionada por los

10 Iraq fue el campo de pruebas escogido para integrar las grandes concepciones operativas desarrolladas durante la década anterior: las *Operaciones Basadas en Efectos*, encaminadas a la obtención de efectos sobre el comportamiento, conducta y capacidades iraquíes para lograr la situación final deseada; las *Operaciones Rápidas y Decisivas*, que explotaban el diferencial de capacidades entre Estados Unidos e Iraq para lograr una victoria clara y definitiva, y la *Dominación Rápida* (más conocida como “choque y pavor”) buscaba paralizar completamente el régimen de Saddam Hussein mediante ataques rápidos y coordinados contra sus centros de gravedad (Colom, 2005).

11 Comparecencia ante el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas, 9 de julio de 2003.

avanzados sistemas de mando y control, la elevada disponibilidad de los equipos empleados o la preparación e iniciativa de las fuerzas de la coalición. El subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz también se sumó al júbilo generalizado que existía en el país al declarar que la campaña iraquí había mostrado al mundo los primeros frutos de la RMA, pues el ejército estadounidense –definido por su esfuerzo conjunto, articulación en red, avanzadas plataformas, modernos sensores y poderosos proyectiles inteligentes– logró dominar inmediatamente el espacio de batalla, combatir a un ritmo nunca visto hasta la fecha, atacar las fuerzas y resortes del poder iraquí desde todas las dimensiones, disfrutar de la plena protección del despliegue y conquistar los objetivos de la campaña con una rapidez, decisión y resolución inusitadas.¹²

En conclusión, la espectacular victoria de Estados Unidos en Iraq –lograda por una pequeña fuerza dotada de probados materiales, equipada con avanzadas tecnologías y empleada en base a nuevos conceptos operativos– pareció corroborar los primeros frutos de la revolución, la validez de la transformación y la eficacia del nuevo estilo militar americano. Ello no solo acentuó el optimismo reinante entre la clase política y militar del país después del sorprendente éxito cosechado en Afganistán, reforzó la injustificada autocomplacencia sobre los logros de una transformación que no había hecho más que empezar y obvió los inconvenientes que pudieron vislumbrarse en ambas campañas; sino que proporcionó una ilusoria sensación de confianza y ficticia seguridad que Estados Unidos pagaría muy poco después.

Efectivamente, la Operación Libertad Iraquí logró ocupar el país, tomar la capital y derrocar la dictadura de Saddam Hussein en cuestión de semanas. Sin embargo, ni el régimen baathista sucumbió al “choque y pavor” concebido por los estrategos del Pentágono; ni la manera en que se condujeron las operaciones militares fue tan revolucionaria como proclamaron los políticos y militares americanos; ni la oposición armada fue tan feroz como habían supuesto los generales de la coalición; ni la población recibió con los brazos abiertos a sus liberadores como había propugnado la oposición iraquí; ni la democracia floreció en el país y se propagó al resto de la región como habían imaginado los neoconservadores estadounidenses (Kagan, 2006: 333-340).

Además, el reducido volumen de tropas usado para invadir Iraq, su limitada preparación para el desempeño de labores de seguridad e incapacidad para controlar efectivamente el territorio, el mantenimiento de grandes bolsas de resistencia,

12 Discurso en la Escuela de Guerra Naval de la Armada Estadounidense, Newport, 20 de junio de 2003.

el convencimiento de que la comunidad internacional se sumaría a la estabilización y reconstrucción del país o la controvertida decisión de disolver el ejército y la policía iraquíes, provocaron el colapso total del país y el inicio de una profunda espiral de violencia. A fecha de hoy, aunque la situación del país es muy frágil y está lejos de ser pacífica, el problema iraquí parece estar en vías de solución gracias al notable éxito logrado por la *Surge* para controlar el territorio y reducir la violencia insurgente, el sostenido desarrollo de capacidades locales y la entrada en vigor del Acuerdo Sobre el Estatuto de Fuerzas según el cual la presencia militar americana se reducirá progresivamente hasta 2011, cuando está previsto que se transfiera la autoridad al gobierno iraquí y la salida definitiva de Estados Unidos del país.

LOS LÍMITES DEL PODER IMPERIAL

Las campañas afgana e iraquí han expuesto tanto las posibilidades como los límites del poder militar norteamericano. Por un lado, han vuelto a mostrar la imbatibilidad de Estados Unidos en el terreno convencional, una hegemonía que la RMA ha logrado acrecentar hasta cotas insospechadas y que sin ninguna duda todos y cada uno de los competidores de Washington han tomado muy buena nota. Sin embargo, Afganistán e Iraq también han supuesto un baño de realismo que ha acabado definitivamente con las proclamas revolucionarias de la década anterior.

En primer lugar, estos conflictos han expuesto las carencias de este ejército equipado, adoctrinado, organizado y adiestrado para combate de alta intensidad contra adversarios convencionales cuando se ha visto obligado a estabilizar un territorio hostil mientras lleva a cabo una campaña contrainsurgente contra fuerzas irregulares e híbridas... una cosa un tanto paradójica cuando, a diferencia del secretario Rumsfeld, un realista convencido de la utilidad del poder militar como medio para mantener la hegemonía política del país, el Presidente Bush –influenciado por el pensamiento neoconservador del momento– proclamó que Estados Unidos debía estar en condiciones de realizar operaciones de cambio de régimen y de construcción nacional (Gray, 2006). En segundo lugar, estas campañas también han puesto de manifiesto el enorme precio político, humano, económico, material y diplomático que debe pagarse cuando se pretende el cambio forzoso de un régimen y su posterior pacificación... un coste que los más acérrimos defensores de la RMA, con su fe ciega en la tecnología para lograr victorias rápidas, decisivas, sin apenas daños colaterales y prácticamente sin bajas propias, habían obviado en calcular. Finalmente, estas guerras han demostrado, una vez más, las limitaciones inherentes de la tecnología para ver lo que sucede “en el otro lado de la colina” (aunque los avanzados sistemas de observación, mando y control o los sofisticados aviones no-tripulados permiten vaticinar lo que podría haber...); el tradicional

tecnocentrismo y latente convencionalismo del pensamiento militar americano, todavía articulado en torno al potencial de su industria y el poder de su armamento; la inmutable naturaleza de la guerra, en la que el horror, la destrucción, la violencia y la muerte son sus elementos definidores; y la equivocada dirección que tomó en un primer momento la transformación militar, inicialmente encaminada a conquistar la tan ansiada *Revolución en los Asuntos Militares* y reforzar la supremacía del país frente a posibles competidores futuros y actualmente orientada a resolver los apremiantes problemas presentes.¹³

En otras palabras, el Presidente Obama ha heredado de su antecesor en el cargo una difícil situación en el campo de la seguridad y defensa. Y es que junto al trascendental reto que supone la necesaria salida de Iraq y la estabilización de Afganistán, deberá enfrentarse a otras importantes cuestiones pendientes como son la reconducción del proceso de transformación, la adecuación de la estrategia militar del país al contexto actual o la reforma de un entramado defensivo obsoleto e incapaz de satisfacer las exigencias presentes y futuras.

Y para afrontar tales desafíos, Obama ratificó en el cargo al republicano Robert Gates que, avalado por una intachable gestión al frente del Pentágono durante el mandato de George W. Bush, continúa implementando su agenda basada en resolver los apremiantes problemas presentes a la vez que intenta, en la medida de lo posible, preparar la arquitectura defensiva de la nación a los inciertos retos futuros.

Aunque algunas de las *nuevas* grandes líneas de la política de defensa y militar del país fueron planteadas formalmente a principios de 2010 con la presentación de la *Revisión Cuadrienal de la Defensa 2010* (QDR 2010), un indefinido trabajo que no consiguió la bendición de la comunidad de defensa del país y que constituyó la antesala de la nueva Estrategia Nacional de Seguridad (NSS 2010) publicada a mediados de año, el Pentágono viene implementando su estrategia orientada a resolver los problemas presentes y anticiparse a los retos futuros desde el 2006 (Cordesman, 2009).

Así, la máxima prioridad del Departamento de Defensa pasa por resolver los frentes iraquí y afgano. Mientras se asume que el primero se halla en vías de

13 Estas reflexiones están perfectamente resumidas por Frederick Kagan (2006) al afirmar que: "... the U.S. Strategic Community in the 1990s was in general so caught up with the minutiae of technology that it lost sight of the larger purpose of war, and therefore missed the emergence of a challenge even more important than that of technology - the challenge of designing military operations to achieve particular political objectives. As it would turn out, that challenge would prove the most important for U.S. forces in the post-9/11 world" (p. 253).

solución gracias a la reducción de la violencia insurgente y el desarrollo sostenido de capacidades locales; la situación afgana es diametralmente opuesta, pues el país se encuentra sumido en la miseria e inmerso en un caos permanente, con un gobierno ineficaz, unas instituciones inoperantes y una violencia creciente a pesar de los baldíos esfuerzos realizados por una comunidad internacional que pretende abandonar el país con la mayor brevedad posible.

En segundo lugar, el Pentágono debe afrontar las carencias operativas de una fuerza agotada después de ocho años de guerra y escasa en capacidades adecuadas para participar en conflictos de baja o media intensidad y realizar labores de contrainsurgencia, estabilización, seguridad o control del territorio.¹⁴ En consecuencia, intentará alcanzar los objetivos de fuerza previstos para el Ejército de Tierra y el Cuerpo de Marines para así aumentar la operatividad de las unidades, reducir su estrés y facilitar los relevos; incrementar la preparación de los combatientes para realizar labores de cooperación civil-militar, seguridad y sobre todo guerra irregular; y por último proporcionar los equipos necesarios para el eficaz desempeño de las misiones –en especial vehículos protegidos contra minas y emboscadas, sistemas aéreos no-tripulados o equipamiento personal– mediante la flexibilización, racionalización y adaptación de los procedimientos vigentes para la adquisición y financiación del material en caso de urgencia.¹⁵

En tercer lugar, a pesar de los recortes sufridos en el presupuesto militar del país, Gates intentará garantizar la financiación de las operaciones en curso, la preparación y disponibilidad de la fuerza, los planes de modernización del material heredado, la adquisición de capacidades críticas (transporte intrateatro, vehículos aéreos no-tripulados, sistemas C⁴ISTAR, guerra irregular y ciberdefensa) o el desarrollo de nuevos sistemas de armas que garanticen la supremacía militar futura del país.¹⁶

Igualmente, se intentará reformar el proceso de adquisición de armamento y articular los dos grandes paradigmas de obtención de material. Y es que el Pentágono debe financiar la compra de unos ambiciosos, complejos y caros programas que en ciertos casos apenas satisfacen las necesidades actuales pero que han hi-

14 Estas áreas han sido identificadas por el concepto básico para las Operaciones Conjuntas (*Capstone Concept for Joint Operations*) que, firmado por la máxima autoridad militar del país, orienta el desarrollo de nuevos conceptos operativos y la obtención de nuevas capacidades militares.

15 A tal efecto es muy interesante la lectura del texto íntegro de la comparecencia del secretario Gates ante el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas (*Senate Armed Services Committee*) el día 27 de enero de 2009.

16 A tal efecto, véase tanto el Informe de la Revisión Cuadrienal sobre los Roles y las Misiones (*Quadrennial Roles and Missions Review Report*) elaborado para implementar los presupuestos de defensa para el año 2008 y guiar la elaboración de la QDR 2010; como la comparecencia del secretario Gates ante el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas el 13 de mayo de 2009.

potecado sus cuentas futuras, con la compra y pago de material por procedimiento de urgencia para desempeñar los cometidos presentes.

Por chocante que pueda parecer, la reforma de la programación militar es posiblemente uno de los mayores retos que tiene por delante el Departamento de Defensa, pues las experiencias recientes no solo han vuelto a poner de manifiesto una realidad que identificó a mediados de la década pasada el secretario Perry cuando quiso impulsar la RMA y garantizar su financiación, e intentó resolver el malogrado Rumsfeld como es la enorme inflexibilidad, el extremo corporativismo y la gran descoordinación de este sistema todavía anclado en la Guerra Fría, o el incesante aumento en los costes de los grandes programas estrella; sino también la necesidad de racionalizar los procedimientos, unificar los requerimientos, externalizar la gestión, incrementar la competencia, flexibilizar la financiación, emplear un diseño en espiral para los productos con el fin de ahorrar costes en I+D y acelerar su entrada en servicio, e incluso cancelar varios proyectos independientemente de su estado actual. Tal y como ha expuesto en diversas ocasiones, Gates parece determinado a recabar el apoyo del Congreso, el Senado y el complejo militar-industrial del país para lograr este objetivo.

En quinto lugar, el Pentágono también debe ajustar la estrategia militar estadounidense a la realidad actual. Ello implicará adaptar los objetivos de fuerza y el planeamiento de recursos a los niveles de ambición propuestos por la QDR 2010; desarrollar un catálogo de capacidades polivalentes que garanticen la supremacía militar americana frente a adversarios convencionales, irregulares o híbridos; y revisar el patrón de despliegue global para adaptarlo tanto a la nueva estructura funcional y geográfica de los mandos combatientes como a las necesidades operativas surgidas de la actual situación estratégica.

Finalmente, el secretario Gates también llevará a cabo varios ajustes en la política de personal militar con el fin de garantizar los objetivos de captación y retención, facilitar la reintegración de los veteranos de guerra a la vida civil y preparar a los combatientes para el desempeño de nuevos cometidos como la guerra irregular, la gestión de crisis, la estabilización posconflicto o el apoyo a las autoridades civiles (Gvosdev y Revero, 2010).

En resumen, nueve años después de que el Presidente Bush y el secretario Rumsfeld proclamaran la existencia de la *Revolución en los Asuntos Militares* y formularan un ambicioso proceso de *transformación* para lograr este nuevo estadio militar y preparar la arquitectura defensiva del país para los retos del nuevo milenio, a fecha de hoy el Departamento de Defensa estadounidense tiene que enfrentarse

a otros problemas más acuciantes: la gradual salida de Iraq y la ineludible estabilización de Afganistán; la solución a las carencias operativas presentes junto con el desarrollo de nuevas capacidades para las guerras futuras; la reforma del obsoleto e ineficaz modelo de programación militar y la suspensión de algunos de los programas estrella del Pentágono; la implementación de una nueva política de personal acorde con las actuales necesidades operativas o la determinación de un nivel de ambición y la articulación de una estructura de fuerzas, un catálogo de capacidades y un patrón de despliegue realistas y adecuados al entorno estratégico de inicios del siglo XXI. Todas estas acciones se dirigirán hacia un simple pero complejo fin ya insinuado en la QDR 2010: disponer –al terminar la presente legislatura– de una fuerza equilibrada operativamente (apta para la lucha regular, irregular e híbrida), funcionalmente (capaz de realizar acciones de combate, seguridad, respuesta a crisis, estabilización u ocupación) y geográficamente (con un patrón de despliegue global acorde con la nueva situación estratégica).

En definitiva, Gates se enfrenta a una difícil misión: impulsar la adaptación de una arquitectura de seguridad y defensa anclada en la Guerra Fría y preparada para intervenir en guerras cortas y decisivas por una capaz de sostener largas e indefinidas campañas; transformar una mentalidad estratégica encorsetada en el combate convencional versus irregular por una nueva concepción más flexible, coherente y acorde con los complejos e indefinidos conflictos presentes y futuros; y dar un golpe de timón en un proceso de transformación inicialmente planteado para lograr la tan codiciada RMA y preparar los ejércitos del país para unos retos futuros que todavía no se han revelado, a otro muy distinto y encaminado a dotar a las Fuerzas Armadas más poderosas del planeta de las capacidades más idóneas para satisfacer las carencias presentes. No obstante, la excesiva atención que los estrategos del Pentágono están prestando a los problemas actuales en detrimento del desarrollo de capacidades para disuadir, luchar y triunfar en las guerras futuras puede erosionar la supremacía militar y hegemonía política de Estados Unidos... el futuro dirá si el rumbo que ha tomado la transformación militar del país ha sido un acierto o un craso error de magnitud estratégica.

BIBLIOGRAFÍA

ABONADI, E. (2006). *Weinberger-Powell and Transformation: Perceptions of American Power from the Fall of Saigon to the Fall of Baghdad*, Monterrey, Estados Unidos: Naval Postgraduate School.

BARDAJÍ, Rafael L. y COMA, Manuel (2002). La guerra en Afganistán: lecciones preliminares, *Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)*, 21, s.n.

- BARDAJÍ, R. (2002). Las dos guerras de Donald Rumsfeld, *Política Exterior* 16 (1), pp. 159-168.
- BIDDLE, S. (2004). *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy*, Carlisle, Estados Unidos: U.S. Army Strategic Studies Institute.
- BINNENDIJK, H. (ed.) (2002). *Transforming America's Military*. Washington DC Estados Unidos: National Defense University Press.
- BOOT, M. (2003). The New American Way of War, *Foreign Affairs*, 82 (4), pp. 41-58.
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff (2009). *Capstone Concept for Joint Operations*, Washington DC, Estados Unidos: U.S. Government Printing Office.
- COLOM, G. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid, España: IUGGM-UNED.
- _____ (2005). Afganistán, Iraq y el futuro de la transformación terrestre, *Revista Ejército* 770, pp. 6-12
- CORDESMAN, A. (2010). *The Afghan War: Metrics, Narratives and Winning the War*. Washington DC, Estados Unidos: Center for Strategic and International Studies.
- _____ (2009) *Cleansing the Poisoned Chalice? The Obama Administration and The Challenge of National Security Planning, Programming and Budgeting*, Washington DC: Center for Strategic & International Studies.
- DELONG, Michael y LUKEWARM, Noah (2004). *Inside CentCom: the Unvarnished Truth about the Wars in Iraq and Afghanistan*, Washington DC, Estados Unidos: Regnery.
- Department of Defense (2010). *Quadrennial Defense Review*, Washington DC, Estados Unidos: U.S. Government Printing Office.
- _____ (2009): *Quadrennial Roles and Missions Review Report*, Washington DC, Estados Unidos: U.S. Government Printing Office.
- DONNELLY, T. (2004). *Operation Iraqi Freedom: a Strategic Assessment*, Washington DC: Estados Unidos: American Enterprise Institute Press.

- GATES, R. (2009). *A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age*, *Foreign Affairs*, 89 (1), pp. 6-18.
- GORDON, Michael J. y TRAINOR, Bernard E. (2006). *Cobra II, The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, Nueva York, Estados Unidos: Pantheon Books.
- GRAY, C. (2006). *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: can the American Way of War Adapt?*, Carlisle, Estados Unidos: U.S. Army Strategic Studies Institute.
- _____ (2004). *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*, Londres, Gran Bretaña: Routledge.
- GVOSDEV, Nikolas y REVERON, Derek S. (2010). Waging War, Building States, *Policy Review*, 163, s. n. www.hoover.org/publications/policy-review/article/49846 (visitado el 9 de octubre de 2010).
- KAGAN, F. (2006). *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York, Estados Unidos: Encounter Books.
- KITFIELD, J. (2005). *War & Destiny: How the Bush Revolution in Foreign and Military Affairs Redefined American Power*, Washington DC, Estados Unidos: Potomac Books.
- MAZARR, M. (1993). *The Military Technical Revolution: A Structural Framework*, Washington DC, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies.
- MCNAUGHER, T. (2007). The Real Meaning of Military Transformation: Rethinking the Revolution. *Foreign Affairs* 86 (1), pp. 97-101.
- OWENS, M. (2003). Transforming Transformation: Defense Planning Lessons from Iraq. *National Review Online* www.nationalreview.com/owens/owens042303.asp (visitado el 20 de julio de 2010).
- RICKS, T. (2006). *FIASCO, The American Military Adventure in Iraq*. Nueva York, Estados Unidos: Penguin Press.
- ROXBOROUGH, I. (2002). From Revolution to Transformation, the State of the Field. *Joint Forces Quarterly*, 32, pp. 68-76.

RUMSFELD, D. (2002). Transforming the Military, *Foreign Affairs*, 81 (3), pp. 20-32.

WOODWARD, B. (2002). *Bush at War*. Nueva York, Estados Unidos: Simon & Schuster.

WOLFOWITZ, P. (2004). Thinking About the Imperatives of Defense Transformation", *Heritage Lecture* 831, s.n.

WRIGHT, Donald P. y REESE, Timothy (2008). On Point II, Transition to the New Campaign: the United States Army in Operation Iraqi Freedom, May 2003-January 2005. Fort Leavenworth, Estados Unidos: U.S. Combined Arms War Center.

LA SEGURIDAD REGIONAL: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN REFORZADA? [∞]

MLADEN YOPO HERRERA*

RESUMEN

La creación de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) el 23 de mayo de 2008 y, en particular, del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) en diciembre de 2008 (puesto en marcha en marzo del 2009 con la Declaración de Santiago), revela una transición entre sistemas en el escenario de la defensa y la seguridad regional. En medio de experiencias frustradas (y frustrantes), de vacíos e incertidumbres (diferencias) en estas esferas, de múltiples procesos de integración con expresiones propias en los ámbitos de la seguridad y/o la defensa, agendas regionales compartidas que dan cuenta de realidades complejas, dinámicas y cambiantes (difíciles de controlar), el sistema regional e interamericano de seguridad y defensa se encuentra transitando hacia un tipo de organización flexible que combina algunos componentes de seguridad colectiva (tipo TIAR) con otros elementos y mecanismo de carácter más cooperativo (incluyendo el sentido de cooperación reforzada). Ahí están, por ejemplo, las Medidas de Confianza Mutua adoptadas en la UNASUR en referencia al intercambio de información sobre sistemas de defensa, efectivos, armas y equipos, y que van más allá de los conceptos desarrollados en el ámbito hemisférico al acercarse a las medidas impulsadas en el marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). A pesar de lo prometedor que ha significado esta tendencia de buscar fórmulas cooperativas y flexibles para enfrentar las amenazas y desafíos en la perspectiva de consolidar una arquitectura de paz y seguridad regional, los resultados finales no siempre han sido los esperados.

* Periodista, Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile y candidato al Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Leiden, Holanda. Ex Director Escuela de Periodismo, Universidad Andrés Bello, ex Director Escuela de Ciencias Políticas, Universidad ARCIS, ex Director de Estudios Comisión Sudamericana de Paz, ex investigador del Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL-Fundación Ford) y Asesor de gobierno de los ministerios de Relaciones Exteriores, Secretaría General de Gobierno y Servicio Nacional de la Mujer. Actualmente se desempeña como Subdirector de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. myopo@anepe.cl

[∞] Fecha de recepción: 050710
Fecha de aceptación: 241110

Palabras clave: *Defensa, seguridad colectiva, seguridad cooperativa, seguridad cooperativa reforzada, seguridad multidimensional, integración y agenda compartida, arquitectura flexible, OEA, UNASUR, Consejo Sudamericano de Defensa, Honduras.*

ABSTRACT

REGIONAL SECURITY: TOWARDS A REINFORCED COOPERATION?

The creation of the South American Nations Union (UNASUR) the 23rd of May, 2008, and particularly the South American Defense Council in December 2008, reveals a transition between systems in the scenario of defense and regional security. In the mid of frustrating experiences, vacuums and uncertainty in those spheres of a myriad of integration processes with their own expressions in the areas of security and defense, shared regional agendas, that inform of dynamics and complex realities, the inter american and regional security and defense system is migrating to a kind of flexible organization, that combines some elements of collective security (TIAR) with other mechanisms and elements oriented towards cooperation (including the figure of reinforced cooperation). There you can see, for example, the Mutual Confidence Measures, adopted at UNASUR, regarding the interchange of information about defense systems, manpower, weapons and equipment, that go beyond of the concepts developed in the hemisphere, getting closer to the measures fostered under the frame of the European Security and Cooperation Organization (OSCE). In spite of the promising meaning of the trend to find cooperative and flexible ways to face threats and the challenges under the perspective to consolidate a regional peace and security architecture, the results have never been the same as expected.

Key words: *Defense, collective security, reinforced cooperative security, multidimensional security, integration and shared agenda, flexible architecture, OEA, UNASUR, South American Defense Council, Honduras.*

INTRODUCCIÓN

En la primera década del siglo XXI, América del Sur y la región latinoamericana en general enfrentan un escenario de defensa y seguridad complejo, dinámico y cambiante: de transición entre sistemas. Las instituciones del sistema regional e

interamericano de seguridad y defensa se encuentran transitando hacia un sistema flexible de organización que combina algunos componentes de seguridad colectiva (tipo TIAR) con otros elementos y mecanismo de carácter más cooperativo, y diseñados con diferentes alcances y propósitos, como el Consejo Suramericano de Defensa.

Esto ha significado, entre otros aspectos, un cierto abandono de la visión Estado Céntrica propia del realismo (sentido absoluto y perpetuo de soberanía) hacia un enfoque más compatible con el derecho internacional (se es soberano y súbdito por voluntad propia) y, por consiguiente, de respuestas menos militaristas y más cooperativas de parte de los Estados y sus Fuerzas Armadas.

La actual política de seguridad regional, entonces, se orienta a reducir la incertidumbre (sobre todo la permeabilidad de las fronteras que imponen las nuevas amenazas) en un escenario internacional abierto (en cambio) y a garantizar características centrales de una arquitectura de paz y seguridad (zonas de paz), anticipando respuestas preventivas en lo posible (o cooperativas) a las eventuales situaciones de crisis que puedan cuestionar los intereses permanentes, las capacidades nacionales, el orden interno, los valores democráticos o la identidad jurídico-institucional de sus Estados.

A pesar de estos esfuerzos y de la voluntad transformadora que hay detrás de ellos, sin embargo, los resultados han sido de dulce y agraz. Así, mientras se logra detener una escalada y apaciguar los ánimos en el conflicto Colombia-Ecuador-Venezuela, el caso de Honduras representa un enorme retroceso en la convivencia democrática regional, en contraposición, por cierto, al desempeño y resultado positivo logrado en la crisis ecuatoriana.

ANTECEDENTE Y DESARROLLO

Lo primero que hay que decir al respecto, es que una propuesta de defensa regional constituye una vieja aspiración que se remonta al tiempo de la independencia. Ahí están, por ejemplo, la propuesta en 1810 del chileno don Juan Egaña Risco de un “Plan de Defensa General de toda América” liderado por Estados Unidos en caso, decía, de “la más ligera intención de ataque o sedición originada en Europa (Griffiths, 2009: 105) o el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, en particular el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, el que establecía en su artículo 2º la modalidad de “*defensa mutua contra todo intento de dominación extranjera...*”. Estos procesos fracasan por la falta de visión y voluntad política de los liderazgos regionales, además de la precariedad de las capacidades de los

nacientes Estados Naciones (de institucionalidad, recursos, infraestructura) y de la dificultad en la concordancia de la delimitación fronteriza a partir de la existencia de documentación contradictoria proveniente del período colonial y su expresión en el *uti possidetis iure* americano y/o intereses expansionistas, entre otros.

Estas dificultades explican porqué el primer antecedente de un sistema de defensa continental materializado recién lo encontramos en la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz de 1936 en Argentina. El interés, voluntad y participación activa de Estados Unidos (por primera vez) permitió sentar las nonatas bases de una arquitectura defensiva continental con la Convención para la Mantención, Preservación y Reestablecimiento de la Paz, en la que preponderaba la cooperación pacífica ante una amenaza al continente. A esta Convención le siguió en 1938, en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos (Perú), la Declaración de Lima, donde se establece el apoyo mutuo directo o indirecto ante un ataque externo.

El sistema de seguridad y defensa regional y hemisférico que primó hasta la conformación del Consejo Sudamericano de Defensa en el 2009, además de expresiones menores subregionales, tuvo tres claves principales:

- La existencia de una amenaza externa real al estar anclado, primero, a la amenaza de las potencias coloniales; luego a la amenaza del Eje durante la Segunda Guerra Mundial; y, por último, al surgimiento de la Guerra Fría como el nuevo gran conflicto mundial;
- En este contexto de confrontación global, se hipotecó lo regional por lo hemisférico, siendo Estados Unidos el actor hegemónico y promotor indiscutido de las iniciativas de defensa y seguridad;
- Se conformó el sistema a partir de cuatro instrumentos principales: la Junta Interamericana de Defensa (JID) de 1942; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947; la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948; y, el Pacto de Bogotá de 1948.

DESCONFIANZAS Y FRACASOS

Este sistema de seguridad y defensa hemisférico, que condicionó la escena subregional suramericana por varias décadas, se vio erosionado (interpelado) por una serie de hechos, los que, junto a otras variables, han servido de causa para la conformación de una nueva mirada desde América Latina (especialmente desde el

espacio suramericano) que boga por terminar o al menos limitar la satelización de la región en torno a Estados Unidos en los ámbitos militares y políticos.

Estos procesos se refieren, primero, a una desconfianza histórica frente a Estados Unidos. No hay que olvidar que el siglo XX estuvo plagado de acciones unilaterales e intervenciones de Washington (en especial en Centroamérica y el Caribe) orientadas a mediatizar los procesos políticos de la región, establecer mecanismos de control de los respectivos gobiernos e incluso tutelar los procesos de cohesión intrarregional. Esta conducta, que terminó distorsionando la solidaridad y los equilibrios supuestos que hay detrás de la Doctrina Monroe (Monroe, 1823),¹ se reflejó con claridad y tempranamente, por ejemplo, en las 18 intervenciones que se registraron entre 1900 y 1930 en estas subregiones o en el mensaje del Presidente Theodoro Roosevelt al Congreso el 6 de diciembre de 1904, donde subraya que las naciones que se comportan bien y en orden y pagan sus obligaciones no tienen nada que temer. Pero las que muestran *“un mal crónico, o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede... requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, aun sea renuientemente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia”* (Sánchez).

En segundo lugar, resalta el hecho de que si bien los principales instrumentos del sistema fueron relativamente eficientes para ordenar y sumar a los países de la región en la disputa estratégica (Este-Oeste) con la ex Unión Soviética, los mismos se mostraron ineficaces e incoherentes frente a conflictos y dilemas que tenían como actores prioritarios a otras potencias globales, al propio Estados Unidos o eran de índole esencialmente subregional. Aquí destacan fracasos o limitaciones en tres frentes:

- Otras amenazas externas. Ahí está el caso de la Guerra de Las Malvinas donde Estados Unidos privilegia su alianza estratégica con Gran Bretaña-OTAN en medio de la disputa global y, por lo mismo, fracasa la defensa mutua planteada en el Tratado de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - TIAR/1947;

1 La Doctrina Monroe, sintetizada en la frase “América para los americanos”, fue elaborada por uno de los padres fundadores de EE.UU., John Quincy Adams, y atribuida a James Monroe en el año 1823. Esta doctrina estaba dirigida principalmente a las potencias europeas con la intención de señalarles que Estados Unidos no tolerarían ninguna interferencia o intromisión de las potencias europeas en América.

- Disputas intrahemisféricas. En la Crisis de América Central, Granada o Panamá, por ejemplo, el interventor era uno propio y más importante firmante del sistema, EE.UU., y por lo mismo se va a contrasensus del Pacto de Bogotá y la obligación que imponía de solucionar los conflictos por medios pacíficos; y,
- Los conflictos subregionales. En las últimas décadas estos han tenido un tratamiento principal a partir de la propia subregión. La estabilización de Bolivia 2008² o la distensión en la crisis Ecuador-Colombia-Venezuela, por ejemplo, se debió en parte a la llamada diplomacia presidencial sudamericana y al Grupo de Río.

Pablo Celis graficó bien esto, al sostener que el escenario continental está marcado por intensas críticas a la Organización de Estados Americanos (OEA), la práctica inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos y una creciente inclinación a la subregionalización de los esquemas de seguridad, tendencia que se expresaría en una diversidad de instrumentos de cooperación y de acuerdos de establecimientos de zonas de paz (Celis, 2007).

Fomentó aún más la interpelación del sistema la impronta neoconservadora que impuso la política exterior de EE.UU. del ex Presidente Bush,³ especialmente después del 11 del septiembre de 2001. La Guerra contra el Terrorismo, la “IV Guerra Mundial” en palabras de Elliott Cohen (Lev, 2003), con el discurso sobre el Estado de la Nación de 2002 donde se definió el famoso “eje del mal,” el National Security Strategy del 2002 y, sobre todo, la invasión de Irak, reanimaron las predisposiciones negativas frente a Washington al profundizar las aprehensiones y miedos en la región en medio de una consolidación de gobiernos de corte más de centro izquierda. La idea de un mundo enfrentado entre el bien y el mal, donde EE.UU. como poder dominante debía brindar liderazgo moral, difundiendo la libertad y las ideas democráticas (una suerte de mundialismo por el origen trotskista de algunos neoconservadores) y aplicar la fuerza en caso necesario, hicieron temer acciones

2 Precisamente, *El País* (España) del 15/09/2008 tituló “Lula toma las riendas de la crisis boliviana” al convertirse en mediador durante la cumbre extraordinaria de UNASUR en Santiago de Chile. De acuerdo a este medio, Lula, además de advertir a Washington y Caracas sobre la gravedad de la situación, le expresó a la oposición boliviana que Morales había triunfado en el reciente plebiscito, que podían manifestarse, “*pero no es posible aceptar prácticas violentas*”.

3 Entre los 22 países que se rehusaron a firmar el tratado de American Servicemembers Protection Act del 2002, por ejemplo, once eran latinoamericanos (Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Saint Vincent, Trinidad y Uruguay) y el cese de la cooperación los hizo mirar hacia otras latitudes.

militaristas unilaterales a partir del anclaje de conceptos como “guerra preventiva”⁴ y “cambio de régimen”.⁵

Mónica Hirst describe bien estos resquemores al decir que *“no cabe duda de que EE.UU. se mostró públicamente molesto en las vísperas de la guerra contra Irak cuando apenas siete países –Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana– adhirieron a la coalición ‘of the willing’. Además de las negativas de México y Chile, en su condición de miembros temporarios del Consejo de Seguridad de la ONU, a votar una resolución de apoyo a una opción bélica contra Irak, la gran mayoría de los gobiernos de la región mantuvieron posturas críticas (a partir de) tres motivaciones: la antiintervencionista siempre presente en las políticas exteriores de la región; la defensa de la autoridad de las instituciones internacionales como instrumento de legitimación y fuente de legalidad –conviene recordar que de las 27 firmas que promulgaron la Carta del Atlántico en 1943 para la creación del Sistema de Naciones Unidas, 23 fueron latinoamericanas–; y la postura crítica de la opinión pública de estos países al uso de la fuerza contra Irak”* (Hirst, 2003).

Dieron verosimilitud a estas aprensiones, las acusaciones de células terroristas durmientes de Al Queda en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (algunos diarios reprodujeron la información o simplemente las acusaron de ser autoras de los atentados a la embajada de Israel en 1992 y de la AMIA en 1994 en Argentina); la calificación de Estados Fallidos a procesos de reinstitucionalización de algunos países como Bolivia o Ecuador; hasta la existencia de movimientos insurreccionales nacionales como las FARC y/o de esencia inestabilizadoras como la delincuencia y el narcotráfico (la pax mafiosa con sus caos y desorden). Estos factores hicieron temer una nueva intromisión estadounidense en la región, particularmente con el Plan Colombia (potenciado con las nuevas bases militares)⁶

4 La guerra preventiva es aquella acción armada que se emprende con el objetivo de repeler una amenaza que se percibe como inminente, o bien para ganar una ventaja estratégica en un conflicto inminente. Aunque algunos la anclan al concepto de autodefensa, su legitimidad es objeto de intensa discusión, sobre todo por la dificultad de ponerse de acuerdo acerca de si la amenaza es real y, caso de serlo, de si se trata de un peligro inminente que justifique el ataque, o bien se utiliza como pretexto para atacar primero. El Presidente George W. Bush la asimiló a la potencial amenaza de “Estados delincuentes” con armas de destrucción masiva.

5 Se refiere a acciones de fuerza y/o de desestabilización que provocarían un cambio de régimen político.

6 El nuevo pacto entre Bogotá y Washington establece la destinación de recursos para la construcción de la base Palanquero (Cundinamarca) y otras que se establecerán en Malambo, Apiay, Larandia y Tolemaida (se habló de hasta siete bases). El acuerdo le da a EE.UU. la posibilidad de tener un máximo de 800 soldados y 600 contratistas, a la vez de permitir que barcos de guerra visiten Colombia con más frecuencia. Este a su vez otorga la venta preferencial de armamentos y aviones a Colombia. Algunos mandatarios como Evo Morales denostaron el acuerdo y trataron al mandatario colombiano Álvaro Uribe de traidor, mientras el Presidente Chávez declaró sentirse amenazado y que va a revisar las relaciones con Colombia.

tras el desalojo de la base de Manta en Ecuador)⁷ y la reactivación de la IV Flota bajo el mando del contralmirante (Seal) Joseph Kernan después de 58 años de inactividad. Precisamente las declaraciones del comandante de la Marina de Brasil, Julio Moura Neto, de que su país no aceptará ninguna intervención naval estadounidense en aguas brasileñas bajo ninguna hipótesis, son una clara confirmación de estas desconfianzas y aprehensiones.

Si bien los objetivos declarados por el Pentágono para la reactivación de la IV Flota son *“interactuar y entrenar a otras armadas, luchar contra tráfico ilícito, colaborar con ayuda humanitaria y en casos de desastres naturales, y mantener las vías económicas de comunicación por mar libres y abiertas”* (Clarín, 2008), en variados círculos de la región se dijo que *“ninguna potencia mundial toma una decisión importante si no hay detrás un gran motivo”* (Clarín, 2008). Y entre los motivos que más se mencionaron fueron que las reservas de agua dulce, los alimentos y los recursos energéticos (que nuestra región tiene en abundancia) se posicionan como un valor e interés estratégico para EE.UU. También hubo otras lecturas, como la existencia de figuras que les complicaban como Hugo Chávez o países como Brasil con un proyecto de liderazgo que no se opone frontalmente a EE.UU. pero que le quita poder en el escenario regional. Otros fueron más lejos, como la investigadora mexicana Ana Esther Ceceña, quien concluyó que EE.UU. piensa todo el continente como una gran isla, como una fortaleza en la que se puede aislar y desde allí luchar, en caso de que otra potencia le dispute su superioridad en el planeta (Clarín, 2008).

MIRANDO MÁS CERCA Y MÁS LEJOS

Durante estos últimos años, y a pesar de que se hayan forjado instrumentos y/o marcos interesantes en el ámbito de la seguridad y la defensa a nivel hemisférico (ahí están, por ejemplo, las declaraciones de la OEA de Santiago de 1995 y San Salvador de 1998) y se haya mantenido la cooperación en defensa con EE.UU. (esta se ha revalorizado principalmente a través de la cooperación operativa), la falta de mayordomía de EE.UU. como única superpotencia en un contexto de fragmentación de poder, la baja prioridad otorgada a la región en su estrategia global⁸ (además

7 EE.UU. tiene convenios similares con Aruba, Trinidad y Tobago y otras islas del Caribe. El Mostrador.cl, del 14 de agosto de 2009.

8 De acuerdo a Joseph Tulchin algunos decidores estadounidenses la consideran como una región no amenazante a pesar de que gran parte de la agenda de seguridad pasa por ella (narcotráfico, guerrilla y grupos delictuales armados, inmigraciones, etc.), otros no quieren abrir nuevos frentes en contexto complicado para EE.UU. como Irak y Afganistán o simplemente son reticentes al riesgo. En “La Política y los Intereses de Seguridad de Estados Unidos en América Latina”, charla dada en la Fundación Friederich Ebert en Chile, el 10 de mayo de 2010.

de no ser importante tampoco es una amenaza), el escaso diálogo político y, por lo mismo, la distancia registrada entre ambos actores en cuanto a intereses y objetivos de seguridad,⁹ dieron paso a que la región mirara hacia otros lados y reactivara y/o diera inicio a varios acuerdos de cooperación en defensa con otros actores intra y extrarregionales.

En el plano global, por ejemplo, resaltan la reactivación en el 2008 del acuerdo entre Colombia y Francia que databa de 1996 o la millonaria compra de armamento de Brasil a Francia por cerca de US\$ 12 mil millones.¹⁰ También está el renovado retorno de Rusia a la región con sus acuerdos con Cuba,¹¹ Argentina y Venezuela, o la “dilatada” venta de helicópteros a Chile por US\$ 80 millones, etc.¹² Otros actores son las potencias emergentes como China, la que solidificó su presencia en el Canal de Panamá, inició tratativas para acuerdos militares-tecnológicos con países como Brasil, Cuba y Venezuela, y ha incentivado un flujo importante de militares latinoamericanos a sus academias militares;¹³ la India, que le ha vendido helicópteros a Ecuador y países sin historia en la región como Irán, el que firmó en el 2009 nuevos acuerdos con Venezuela (estos países tienen cooperación en defensa por alrededor de cinco años)¹⁴ y con Bolivia (estos vínculos vienen desarrollándose con fuerza desde el 2007).

9 Estas diferencias se hicieron patente en la Cumbre de las Américas del 2003, donde EE.UU. propuso el terrorismo como tema central de seguridad continental, mientras Canadá y los países latinoamericanos destacaron la pobreza y la exclusión.

10 Esta incluye 50 helicópteros Cougar EC-725, 36 aviones Rafale, 4 submarinos Scorpene y un submarino nuclear. Francia por su lado compraría 12 aviones de carga KC390 de Embreer.

11 Dmitri Medvédev anunció a fines del 2008 la renovación definitiva de las relaciones con la isla y en enero de 2009, junto con la flota que atracó en La Habana, el vicepresidente Igor Sechin calificó la relación de “socios estratégicos”.

12 De acuerdo al Instituto de Estocolmo de Investigaciones para la Paz (SIPRI), las ventas de armamento de Rusia a América Latina se incrementaron en un 900% en el quinquenio 2004-2008, política que es reafirmada en un reciente documento del Ministerio de Asuntos Exteriores donde se enfatiza en relación a América Latina el deseo de participar en el desarrollo nuclear y equipamiento militar.

13 China no solo se ha convertido en el principal socio comercial y en un fuerte inversor (entre otros, por ejemplo, el 2009 el Banco de Desarrollo de China concedió préstamos por US\$ 10 mil millones a Petrobrás y el 2010 China firmó un convenio para invertir US\$ 16 mil millones en prospección de petróleo en Venezuela) de varios países latinoamericanos, sino que se ha convertido en un exportador importante de armas a la región como lo demuestra la compra de 18 aviones K-8 por parte de Venezuela en el 2009, la posible venta de tanque chinos a Perú o el ingreso ilegal de ciento de miles de armas por el puerto de Buenaventura-Colombia.

14 Junto a las antiguas lógicas y ecuaciones, hoy hay nuevos actores que se perfilan en el escenario mundial, nuevas prioridades de seguridad y nuevas dinámicas que mueven la política global. A diferencia del pasado, vivimos en una época de transformaciones radicales donde se enfrentan sistemas de creencias y valores que se amalgaman y/o desplazan la lógica tradicional de confrontación de bloques geográficos o de Estados Naciones. Los liderazgos globales típicos de la Guerra Fría hoy se han dispersado y aunque EE.UU. es indiscutiblemente la única superpotencia global sobreviviente, su falta de mayordomía unido a un proceso de cambios en las condiciones y correlaciones de poder está abriendo espacios para nuevos liderazgos (el poder se ha empezado a fragmentar).

Las diferencias y los espacios abandonados en las relaciones de la región con EE.UU., también ha llevado a los países sudamericanos a replantearse el tema de la seguridad y la defensa dentro de un proceso político-institucional propio y privilegiar preferentemente los espacios subregionales (Tulchin, 2009), por cuanto es aquí, especialmente desde el retorno a la democracia y en un contexto de baja conflictividad (el último informe del Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI destaca a América Latina como la zona de menor conflictividad en el mundo), donde se producen fuertes dinámicas de convergencia de intereses y objetivos en lo relativo al terreno estratégico, la reinserción internacional y los sistemas políticos, incluyendo en estas coincidencias la seguridad y la defensa (Armerding), a pesar de la particularidades que refleja cada país.

Marcela Donadio planteó hace unos años, en esta dirección, que las políticas de enfrentamiento cruzado, las competencias por el liderazgo militar y los problemas limítrofes, han sido desplazados por tendencias crecientes en los países del Cono Sur (y ahora en toda Sudamérica) a considerar que la cooperación constituye la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión (Donadio, 2000).

Francisco Rojas y Marcos Robledo compartieron esta línea de pensamiento, cuando expresaron (en referencia al MERCOSUR) que *“los países que participan en el proceso de desarrollo del régimen subregional de integración han ingresado en una etapa de cambio estratégico que, a pesar de las divergencias que persisten, origina una clara tendencia hacia el desarrollo de regímenes cooperativos de seguridad y defensa, siendo esperable que al no visualizarse modelos alternativos, la cooperatividad se consolide y profundice”* (Robledo & Rojas, 2002).

En la región han existido innumerables esfuerzos integradores¹⁵ de mayor o menor visibilidad, extensión y duración, además de los procesos de cooperación y concertación que los han acompañado, en especial desde la segunda mitad del siglo XX. Estas iniciativas han tenido como componentes principales la manifiesta voluntad política, un marco solidario y una proyección sin límites. Entre estas iniciativas, por ejemplo, figuran apuestas más globales como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y UNA-

15 Entendemos por integración latinoamericana o unidad latinoamericana, todas aquellas interacciones tendientes a la consolidación de espacios comunes de los países de América Latina. Estas interacciones pueden ser físicas y/o simbólicas en los ámbitos de las esferas políticas, sociales, económicas, culturales, religiosas, lingüísticas, ideológicas, geográficas, la defensa y la seguridad, etc.

SUR (oficializada el 23 de mayo de 2008 en Brasilia); organismos subregionales como el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones - CAN), AEC (Asociación de Estados del Caribe), CARICOM (Comunidad del Caribe), SICA (Sistema de Integración Centroamericano), Mercosur (Mercado Común del Sur), OCTA (Tratado Amazónico), ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de América), etc; hasta cientos de iniciativas bilaterales del ámbito privado y público, por nombrar algunas.

Parte de estos esfuerzos (en particular los de los espacios subregionales), a la vez, han tenido una expresión en el ámbito de la seguridad. Así, por ejemplo, encontramos que la CAN fomenta una Zona de Paz Andina; el CARICOM el multilateralismo, el control de armas pequeñas y la lucha antiterrorismo; la OCTA promueve medidas de confianza mutua y de cooperación; el SICA, además de la consagración democrática, también despliega medidas de confianza; el Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde si bien la preocupación fundamental está centrada en la pacificación y consolidación democrática, se plantea un nuevo modelo de seguridad regional a partir de Esquipulas I y II; la Conferencia de las FF.AA. Centroamericanas (CFAC) y su propuesta de desarrollo e integración militar; la AEC promueve acuerdos de cooperación; el MERCOSUR y su plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional, en particular la XIV Cumbre Presidencial de Ushuaia, donde se declara al bloque como Zona de Paz; etc. Las declaraciones del Presidente Evo Morales de incluir a las FF.AA. y otros actores sociales en el ALBA con la sentencia de que *“Ya llegó la hora de desligarnos del Comando Sur”*, reafirman esta tendencia (*El Mercurio*, 2009).

Estos avances acumulados (aunque a veces imperceptibles) durante las últimas dos décadas, han consolidando en las élites y la ciudadanía latinoamericanos la percepción y el convencimiento de que la democracia y la cooperación fortalecen la paz y la seguridad regional, además de la necesidad de estructurar formas de actuación multilaterales para satisfacer las necesidades cada vez más complejas del interés nacional ante una cierta incapacidad del Estado para hacer frente a las nuevas amenazas de la naturaleza, aquellas de carácter transnacional, evitar intervencionismos o que la región se convierta en un mero apéndice de otros bloques económico-políticos, sea Estados Unidos, la Unión Europea o el aún por definir Asia Pacífico con la República Popular China a la cabeza como potencia mundial emergente, con las consecuencias que ello tiene (Yopo, 2010). América Latina ha formulado el deseo de ser un actor mundial, quiere tener voz y no ser considerado solo un ghetto estratégico, un relator anecdótico con muy limitada influencia en los temas de fondo.

EL IMPACTO DE NUEVAS AGENDAS

La denominada “agenda de seguridad hemisférica” claramente cambió con el fin de la Guerra Fría y la consolidación del proceso de globalización. Estos hechos coincidieron a nivel regional con las transiciones a la democracia en la mayoría del territorio latinoamericano, con la solución de varios conflictos fronterizos tradicionales a través de la diplomacia civil (especialmente presidencial) y la construcción de confianzas recíprocas, y la redefinición de prioridades en el marco de necesidades propias de un mundo en desarrollo (tercer mundo para otros).

La noción de la seguridad militar “frente al comunismo” con su doctrina seguridad nacional, entonces, se redimensiona dando paso a conceptos más amplios como son la seguridad humana, seguridad democrática y la seguridad multidimensional,¹⁶ todos factores que hacen traspasar la defensa y la seguridad de su dimensión territorial-fronteriza hacia un espacio de carácter más complejo, dinámico y global. Aquí, entre muchas iniciativas como el Acta de Helsinki de 1975 y sus diez principios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), destacan dos agendas particularmente relevantes para la región:

- El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, que cuestiona la estrechez del concepto de seguridad al privilegiarse la protección del territorio y de los intereses nacionales en desmedro de la vida y desarrollo humano (MacGregor, 2002: 21).¹⁷ Aquí, además de incentivar una visión complementaria entre la seguridad humana y la estatal, se proponen siete nuevas esferas de amenaza que afectan los intereses básicos de los países: la económica en referencia al empleo e ingresos básicos; la alimentaria a partir de la necesidad de contar con acceso físico y económico a los alimentos; la salud en relación a las enfermedades parasitarias e infecciosas en los países pobres y accidentes y cáncer en los más desarrollados; la ambiental por la degradación del medio; la personal por la violencia en el seno del Estado o en los conflictos interestatales; la comunidad en relación a la relevancia de la socialización y el derecho

16 En esto, por ejemplo, destaca la iniciativa de secretario de Defensa William Perry quien convoca en Williamsburg-EE.UU. en 1995 a la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, donde se reafirman valores como la preservación de la democracia, adhesión al derecho internacional, subordinación de las FF.AA. y policiales al poder civil, seguridad multidimensional, cooperación e intercambio de información para enfrentar las amenazas. La octava reunión se realizó el 2008 en Branff-Canadá.

17 Señala que “*En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es la preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas*”.

a una identidad cultural; y, la política en vista de la consagración de los derechos humanos fundamentales. Este cuadro de enfoque integrado se complementa con una concepción globalizadora (la seguridad de las personas en todo el mundo está interrelacionada) y la responsabilidad de proteger que releva el informe del 2001 (responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir) incluso empleando la fuerza como “*ultima ratio*”. En la esencia de este concepto y en el marco del capítulo séptimo de la Carta de Naciones Unidas, por ejemplo, se ancla el envío de tropas chilenas a Haití en el 2004.

- La Conferencia especial sobre Seguridad de la OEA en México 2003¹⁸ y que da origen a la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, establece una naturaleza multidimensional al asumir que junto a las amenazas tradicionales, existen un conjunto de amenazas emergentes. Entre ellas, distingue las duras (terrorismo, delincuencia organizada transnacional, las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas), las de origen social (migraciones masivas, exclusión y extrema pobreza), las de origen étnico-nacional-religioso (guerras intra-estatales, las persecuciones y matanzas de grupos minoritarios), de la naturaleza y la salud (desastres de origen natural o por causa humana, deterioro del medioambiente, enfermedades como el VIH/SIDA), del crimen organizado como la trata de personas, de la información y las comunicaciones (ataques cibernéticos), del transporte y almacenamiento de productos peligrosos (derrames nucleares, químicos y biológicos), tráfico de armas de destrucción masiva (Fontana, 1997). Es decir, un conjunto heterogéneo de amenazas que, si bien no inciden directa y/o inmediatamente en la soberanía ni en el territorio de un Estado específico, constituyen un riesgo a la integridad moral y física de sus instituciones y habitantes afectando posteriormente los intereses primarios de los países.

Esta agendas si bien no terminan con el nacionalismo como una importante fuente de cohesión dentro de las sociedades (en especial de las FF.AA.), lo mediatizan al no poder este responder adecuadamente a las amenazas emergentes.

18 Esta ampliación ya tuvo expresiones en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD) en 1986, la Comisión de Seguridad Hemisférica de 1995 creada para formular recomendaciones para la seguridad, el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) en 1999, la declaración de Bridgetown de 2002 y, posteriormente, en la Declaración de Nueva León donde se reitera la naturaleza diversa de las amenazas, y la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional el 2005.

¿UNASUR COMO NUEVA ARQUITECTURA?

El nacimiento y esencia de la propia Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una condicionante esencial de las características y alcances del Consejo Sudamericano de Defensa (y de los consejos de Salud, Estructura y Planeamiento y el de Lucha en Contra del Narcotráfico), por cuanto le da origen y le sirve como matriz.

Lo primero que hay que destacar de UNASUR, es que, a diferencia del pasado, esta instancia de integración refleja una fuerte voluntad política de los gobiernos que la conforman por afianzar espacios comunes al tener que sortear una serie de límites, problemas concretos, resquemores y suspicacias en su nacimiento. Por ejemplo, entre otros, se tuvo que sortear aspectos negativos como el rechazo de algunos a darle la venia al interés del Presidente Lula de mostrar a Brasil como líder de la región ante la comunidad internacional; un nombre y una ecuación considerada controvertida al ser relacionada a la figura del Presidente Chávez; problemas concretos como el conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela por las FARC, los reclamos marítimos de Perú a Chile, el tema de las papeleras que dividió a Uruguay y Argentina, los reclamos de los socios menores del MERCOSUR a Brasil (y en menor medida Argentina) por el precio eléctrico (Paraguay) o del gas y las posteriores nacionalizaciones (Bolivia), etc.

Facilitó este nacimiento, en segundo lugar, el cambio geopolítico que se ha producido en la región en los últimos años con el asentamiento masivo de gobiernos y/o agendas de centroizquierda, cambio que, unido a una fuerte y positiva diplomacia presidencial, ha actuado como promotor para el establecimiento de prioridades compartidas, así como de voluntad para forjar caminos conjuntos para enfrentarlas (especialmente a través de la diplomacia presidencial).

Un tercer dato no menor, fue el realismo con que se formuló el proyecto de UNASUR (rasgo que empieza a ser importante en la mayoría de las relaciones regionales) al privilegiarse conceptos como flexibilidad, gradualidad, consenso, reconocimiento de la existencia de asimetrías (y problemas), avances concretos, etc. Esta modalidad que se aleja de la lírica integracionista de los sesentas, facilitó enormemente la confluencia de las voluntades y de las dinámicas diversas de los países, y representa una conducta aprendida de la diversidad integracionistas regional y particularmente desde el tiempo de la crisis de América Central donde destacaron la experiencia y estilo del Grupo de Contadora y de Apoyo y hoy de su organismo descendiente, el Grupo de Río, con su modalidad de concertación y cooperación política y de diplomacia presidencial directa.

Un cuarto aspecto importante en la consagración de UNASUR, se relaciona a la necesidad objetiva de empoderamiento-resguardo¹⁹ compartido de los países de la región ante los problemas, desafíos y oportunidades que ofrece el actual escenario internacional de esencia globalizadora, donde incluso a las potencias regionales emergentes de carácter mundial como Brasil les cuesta consagrar sus objetivos e intereses y necesitan sumar fuerzas en pro de ellos.

A pesar de que el limitado conflicto armado bilateral entre Colombia y Ecuador-Venezuela sirvió para reponer la urgencia de nuevos mecanismos de seguridad regional, más relevante resultó para UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencial para consolidar y articular una nueva ecuación de este espacio geográfico en el concierto internacional. Si bien Brasil ya participa en las grandes ligas por decirlo de alguna forma (Grupo de los 20, en el BRIC con Rusia, India y China), los brasileños saben que parte relevante del éxito de su proyecto global de ganar prestigio e influencia mundial,²⁰ entre otros para sentarse en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente y/o elegir al Presidente Lula como sucesor del secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, está ligado a su capacidad de consolidar su papel como potencia regional imprescindible (es decir, capaz de asegurar la paz a la vez de alinear a la región) y ello pasa por la confirmación de espacios de integración como UNASUR y su Consejo de Defensa. Esto, por ejemplo, explicaría que el canciller brasileño, Celso Amorin, se abrió a discutir una vieja aspiración paraguaya de vender su excedente de energía de Itaipú a otros clientes a precio de mercado (Digital, 2009). Incluso, y más allá de las diferencias y suspicacias, el propio Washington espera que Brasil empiece a jugar un rol relevante a nivel regional para tener una sola contraparte en defensa con quien entenderse y vaciar costos del liderazgo en ella, a la vez de contar con un socio en iniciativas más globales como terminar con el programa nuclear iraní.

19 El potencial de la organización UNASUR se encuentra en sus casi 400 millones de habitantes, en su condición de cuarta economía del mundo con su PIB de 2.886.780 millones de dólares, en su cualidad de ser una de las mayores reservas de agua dulce del planeta (27% del total), de ser el primer productor y exportador de alimentos del mundo, en sus reservas de petróleo y gas para los próximos 100 años, en una biodiversidad sorprendente con sus 17 millones de kilómetros cuadrados y ocho millones de kilómetros cuadrados de superficie forestal, en su ubicación entre los dos más importantes océanos del mundo y en su condición de espacio de cultura que alberga encuentros de múltiples cosmovisiones. En el ámbito defensa, además de una nada despreciable plataforma tecnológica, contaría con un total de alrededor de 1.056.000 hombres en armas y más de 42.674 millones de dólares de presupuesto (Fuentes: European Defense Agency, CIA World Factbook, SIPRI Yearbooks de acuerdo cifras del 2005 al 2007).

20 Ejemplo de ello, además de realizar el Mundial de Fútbol 2014 y las Olimpiadas 2016, es el acuerdo entre Brasil, Turquía e Irán para enriquecer uranio de este último para uso médico (*El Mercurio* del 18/05/2010). Este, además de abrir un poco más la industria nuclear iraní a la verificación y de bajar relativamente las tensiones, pone a Brasil en la condición de interlocutor estratégico.

No menor tampoco resultó en el impulso de la proactividad brasileña para la concreción de UNASUR y de su Consejo de Defensa, la propuesta del Presidente Hugo Chávez de crear la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) en el 2003, en un intento (permanente) por disputar el liderazgo regional a la vez de avanzar en un modelo de defensa colectiva.

Por último, UNASUR también representa una continuidad de los procesos y principios integracionistas ya presentes en la región. En lo próximo ahí están las declaraciones del Cuzco de 2004 (que da nacimiento a la fracasada Comunidad Sudamericana de Naciones), la de Brasilia de 2005, la de Cochabamba de 2006 y la de Margarita de 2007.

Aparte de las megatareas básicas de institucionalización y financiamiento, en una lógica de proceso sin límites, UNASUR se fijó la meta de ir sentando las bases para el desarrollo de objetivos tan diversos como construir una identidad y una ciudadanía sudamericana, pasando por fortalecer y consagrar políticas que tiendan hacia la igualdad y la inclusión, hasta ratificar el respeto irrestricto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, todo esto en la ruta del fortalecimiento del diálogo político y el reforzamiento de la integración.

Además de las metas fijadas, para darle solidez y persistencia, UNASUR deberá lidiar con ciertas asimetrías económicas y políticas entre los 12 miembros; deberá fortalecer la participación ciudadana creando canales de interacción efectiva, transparente y plurales entre los diferentes actores sociales de este espacio ampliado; y, a partir del quinto año, hacer crecer el espacio geopolítico hacia el resto de los países de América Latina y el Caribe para transformarla en una entidad hemisférica con valor estratégico en lo político, económico, cultural y militar. Para la ex Presidenta Bachelet, como lo reconoció en la 63° Asamblea General de la ONU, UNASUR probó una cierta eficacia en la crisis boliviana además de “*ser un instrumento poderoso de integración*” (Chile, 2008).

LO ANDADO EN LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD SUBREGIONAL

Más allá de la dinámica que ha adquirido en el último tiempo la llamada diplomacia militar en sus distintas expresiones y las buenas evaluaciones cosechadas, existen innumerables esfuerzos tanto hemisféricos como regionales por normar y limitar el desarrollo militar, promover medidas de confianza y fomentar líneas de cooperación. Ahí están en el ámbito de la limitación, por nombrar algunos instrumentos, la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945, el Tratado de Tlatelolco de 1967, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico

Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales relacionados (CIFTA) presentada por México en la X Cumbre del Grupo de Río en Bolivia 1996, la Convención de Ottawa de 1997 sobre minas antipersonales, etc.

En cuanto a medidas de confianza mutua destaca en el marco de la OEA la Primera (Chile 1995) y Segunda (El Salvador 1998) Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), donde no solo se impulsan medidas para fomentar la confianza, el diálogo y el intercambio en materias relacionadas con la seguridad hemisférica, sino que se establece la premisa que para tener un régimen efectivo de seguridad internacional todos los países deben someterse a reglas universales, iguales y vinculantes. Interesantes ejemplos resultan también en esta línea, la dinámica concreta que han adquirido estas nociones en las relaciones argentino-chilena con los libros de la defensa, las reuniones 2 más 2, el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), las reuniones interconsulta entre Estados Mayores del nivel Defensa-Conjunto y Altos Mandos, las reuniones Estados Mayores, y la colaboración nuclear entre dos países que fueron rivales (enemigos) en los siglos pasados, como Argentina y Brasil con la Agencia Binacional de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC).

En lo referido a programas industriales, basta señalar el caso del avión de entrenamiento y ataque Embraer EMB-314 "Super Tucano" de la empresa brasileña del mismo nombre y que, poco a poco, se ha convertido en una plataforma estándar en la zona operando ya en Chile, Colombia y Ecuador, además de Brasil; el proyecto Gaucho entre Brasil y Argentina para la fabricación de un vehículo blindado o el desarrollo entre ambos países de un satélite conjunto, entre otros.

También están las experiencias de las operaciones conjuntas, entre otras, como el primer Ejército de Operaciones de Ayuda en caso de Desastres del Comité de Comandantes del Ejército de Países del MERCOSUR y Asociados (CCEPMA), donde participaron en ejercicios en Ecuador en el 2007 efectivos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. También está la compañía binacional de ingenieros General San Martín entre Perú y Argentina, la Patrulla Naval Antártica Combinada entre Chile y Argentina y que funciona en base al Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvataje Marítimo de 1979, y, quizás, en una versión inédita y más avanzada, la Fuerza Conjunta binacional chileno-argentina "Cruz del Sur" para ser puesta a disposición de la ONU para operaciones de paz.

A esta dinámica cooperativa, se suman innumerables esfuerzos en encuentros, reconocimientos, formación y perfeccionamiento en materias de defensa y seguridad, y que han redundado en predisposiciones positivas en las distintas ins-

tituciones militares de la región. Ahí está, por ejemplo, el diálogo del Comité de Comandantes de Ejércitos del MERCOSUR y Asociados creado en el 2006.

EL CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA

UNASUR es, entonces, un intento de dotar a la región de una arquitectura institucional que le confiera una voz más fuerte y articulada en el contexto global (un quinto interlocutor mundial) de modo de reducir las amenazas y consagrar los intereses regionales-nacionales. La región entiende, en este sentido, que la globalización no es un fenómeno natural sino que es esencialmente político, económico, social y cultural y, por lo mismo, puede ser moldeado a través de la acción política conjunta de las naciones.

Sudamérica, en este sentido, está dispuesta a asumir responsabilidades en la conformación del escenario internacional de modo de dotar de gobernanza a la globalización y ayudar a consagrar los llamados bienes públicos universales (derechos humanos, protección ambiental, paz y seguridad, etc.) objetivos que constituyen el principal desafío a solventar por el conjunto de la sociedad internacional democrática y progresista. Para ello se ha fijado como norte la edificación de un orden mundial más justo, más democrático, más libre, incluyente y transparente, donde todas las naciones se rijan por reglas claras e igualmente válidas. Darle gobernanza a la globalización (y con ello afianzar los bienes públicos universales) significa politizar el proceso de mundialización, de modo de sustraerlo de las connotaciones que enfatizan únicamente su significación e implicancias para los mercados y la economía global, ignorando otras dimensiones tanto o más importantes, como la vida de las propias personas.

El multilateralismo regional se transforma, en este escenario, en un compromiso y una meta estratégica. Más aún asumiendo las ideas-fuerza que la seguridad mundial es más que nunca una tarea colectiva y que la existencia de amenazas provenientes de fuentes históricas y de aquellas nuevas ligadas a las llamadas “guerras asimétricas” requieren de respuesta cooperativas entre las naciones. En dicho predicamento, UNASUR propone el establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) junto a otros consejos, el que está llamado a constituirse en un organismo de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa y seguridad (Griffiths, 2009: 115).

Es interesante destacar que los objetivos generales declarados del CSD son: a) consolidar a América del Sur como zona de paz, b) construir una identidad sudamericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y na-

cionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe; y, c) generar consensos para el fortalecimiento de la cooperación regional de los temas de defensa.

Asimismo, los objetivos específicos que se explicitaron, son: a) el análisis y debate de los elementos comunes que proporcionen una visión conjunta en materia de defensa; b) promover el intercambio de información y análisis, a nivel subregional e internacional, con el objetivo de identificar factores de riesgo que puedan amenazar un ambiente de paz; c) organizar posiciones conjuntas de los países de la región en foros multilaterales sobre defensa; d) proporcionar la construcción de visiones compartidas en materia de defensa, que auxilien en el diálogo y cooperación con otros países de América Latina y el Caribe; e) fortalecer la adopción de medidas de confianza entre los países; f) promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa; g) fomentar el intercambio de la formación y capacitación militar, además de promover la cooperación académica entre los centros de estudio de defensa; h) estimular y apoyar acciones humanitarias; i) compartir experiencias acerca de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; j) intercambiar experiencias acerca de los procesos de modernización de los ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas; y, k) promover la incorporación de la perspectiva de género en el campo de la defensa (Griffiths, 2009).

QUÉ ES EL CONSEJO

En palabras del ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, el Consejo de Defensa es la “... *articulación de una nueva visión de defensa de la región fundada en valores y principios comunes, como el respeto a la soberanía, a la autodeterminación, a la integridad territorial de los Estados y a la no injerencia en asuntos internos*” (Martínez, 2009). Otros dicen que llenará un espacio en materia de defensa suramericana (y también latinoamericana), puesto que no se ha creado ninguna organización regional dedicada esencialmente a la seguridad y la defensa y no es un área de cooperación efectiva a pesar de que formalmente la región se ha constituido como zona de paz y hay innumerables esfuerzos fragmentados dedicados a estas materias.

El Consejo es, entonces, una instancia eminentemente política con la diferencia que se sentarán ministros de Defensa junto a diplomáticos para tratar una agenda enfocada a la Seguridad y Defensa. Es decir, una organización que permitirá identificar problemas comunes y continentales para buscar soluciones e incrementar y fomentar la confianza, la transparencia y la integración en cuestiones de defensa. El ministro Jobim aclara calificándola como “*un colegio o un foro en el marco de UNASUR que servirá para discutir (...) la integración*”. (El País, 2008).

También fue creado con el propósito de superar (homogenizar) las diversas connotaciones que se dan en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional existentes en la región. Aunque no hay que olvidar que el organismo es esencialmente de defensa, en muchos Estados sudamericanos el ámbito de la defensa aborda clara y nítidamente aspectos de seguridad. Más aún, la complejidad de los fenómenos contemporáneos ha generado un área gris donde convergen los temas de seguridad y de defensa y por lo mismo demanda una vinculación más estrecha.

Otro proceso esperado es una modernización en aquellas FF.AA. sudamericanas menos dinámicas a partir de los procesos que se desarrollen. Al igual que lo ocurrido con la entrada de España en la OTAN donde se alejaron definitivamente los fantasmas golpistas, se considera que una organización subregional profesional y moderna servirá para incentivar la profesionalización de los estamentos militares, desideologizándolos y subordinándolos al poder político, fenómeno propio de la democracia. Esto concluirá mejorando el prestigio y la reinserción de las FF.AA. en la sociedad a la vez de fortalecer la propia democracia y la capacidad defensiva de los países.

La subsistencia de temas que pueden generar conflictos tradicionales en la región, por otro lado, también la ancla como instancia de mediación legítima en estas, ayudando a superar las desconfianzas entre los Estados que conforman la organización a través del desarrollo de medidas de confianza mutua y la cooperación como la promoción de los libros de la defensa, homologación de metodología para medir el gasto militar o actividades conjuntas.

También servirá para identificar cuáles serán los papeles y actividades sobre los que se puedan consolidar esfuerzos cooperativos concretos como operaciones de paz, operaciones humanitarias y ante las catástrofes naturales, además de intercambiar personal para formación militar.

Fomentará la ampliación del mercado regional de la industria de defensa, impulsará los desarrollos tecnológicos y la mejora de infraestructuras, factores todos que, entre otros, redundará positivamente en homologaciones, confianzas y reducción de costos (y yo diría el gasto militar en general) como lo declaró en Santiago de Chile en marzo de 2009, el almirante David Moreno, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las FF.AA. de Colombia.²¹

21 En "Colombia cree que la cooperación militar puede reducir los costos en defensa", http://www.soitu.es/soitu/2009/03/09/info/1236624592_599892.html

Por último, tenderá a mejorar la seguridad de fronteras entre los doce países y sobre todo en la región del Amazona, un espacio difícil de controlar. Se plantea trabajar a través de tres grandes directrices regionales: la Amazónica, la Andina y la cuenca del Río de la Plata, y una conexión estratégica con el Caribe al haberse asegurado la participación de Guyana y Surinam.

QUÉ NO ES POR EL MOMENTO

Según lo declarado en público por el ministro de Defensa brasileño en diversas ruedas de prensa, el Consejo de Defensa Suramericano *“no será una alianza militar clásica o un ejército sudamericano contra alguien”* (Jobim). Precisamente, el amplio acuerdo de cooperación en defensa suscrito en abril de 2010 entre Brasil y Estados Unidos, es una clara demostración de que el Consejo de Defensa Suramericano va en otra dirección.²² Es decir, no se parecerá a la OTAN o lo que está intentando establecer la Unión Europea en el marco de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) y el nuevo Tratado de Lisboa. La razón fundamental es que no existirá el famoso “artículo 5” de la OTAN ni una cláusula de seguridad mutua pues, para ello, se requiere una confluencia mayor de intereses y políticas y esto es aún prematuro en el caso de los países sudamericanos. Esto, sin embargo, podría ser relativizado a partir de grados no menores de identidad y agendas compartidas, el valor de la solidaridad presente en la integración y las relaciones regionales y en experiencias aunque menores de trabajo conjunto. El propio ministro Jobim dejó abierta esta puerta en su visita a Venezuela en abril de 2008, al complementar la “no pretensión operacional” con la frase *“pero sí la posibilidad de integración en entrenamiento y el concepto integral de Defensa”* (Jobim).

También, por el momento, el CSD no tiene ninguna capacidad operativa y no se pretende constituir ningún tipo de sistema de mando y control conjunto al estilo de lo que ya tienen la OTAN y la UE. Ello, a pesar de que en el marco de los acuerdos firmados por el Presidente Lula y la Presidenta Fernández (la mayoría en materias de defensa) en el 2009, el ministro Jobim y su par Nilda Garré dialogaron sobre la idea de diseñar una Fuerzas Armadas sudamericanas para proteger recur-

22 Este, además de estar sintonizado con UNASUR al contener una cláusula que asegura el respeto a los principios de integridad, inviolabilidad territorial y no intervención en los asuntos internos, se dirige a facilitar la compra y venta de armamento, fomentar la cooperación en el desarrollo de tecnología de defensa, la realización de ejercicios militares conjuntos y el intercambio de estudiantes e instructores. El secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates dijo al respecto: *“Creo que la cooperación de defensa entre Estados Unidos y Brasil establece un ejemplo importante, una alianza que ofrece un modelo transparente y positivo para todo el continente”*. En www.infolatam.com del 12/04/2010.

regionales estratégicos.²³ Serviría de modelo para estos desarrollos mayores, además del trabajo en OPAZ y en catástrofes, por ejemplo, la paradigmática e inédita experiencia bilateral como la Fuerza Cruz del Sur entre Argentina y Chile, con mando y control conjunto.

Hasta que no haya una definición propiamente tal en relación a la defensa y seguridad, la lucha en contra de amenazas regionales como el narcotráfico, el crimen organizado o el tráfico de armas, entre otras, se limitará al campo de las acciones de cooperación interagencial. Tampoco se ha planteado realizar ejercicios militares conjuntos en el marco del Consejo de Defensa Suramericano, más allá de los que se encuentren contemplados en tratados de cooperación multilateral o bilateral.

Remarcando las interrogantes, en todo caso, podemos decir que la consolidación de estas interacciones que genera el CSD puede abrir la puerta a lo que en Europa se denominan “*cooperaciones reforzadas sin sus limitaciones*”,²⁴ es decir, acuerdos bilaterales o multilaterales de sus miembros que estén dispuestos a avanzar más rápidamente en alguna de las dimensiones o en relación con acciones concretas que transiten hacia y/o incorporen sentidos de una seguridad colectiva, por ejemplo, para mantener soberanía sobre recursos naturales vitales como el agua, la biodiversidad, los alimentos, los recursos energéticos o la propia democracia.

LA REPROBACIÓN FRENTE AL CASO DE HONDURAS

A pesar de esta nueva arquitectura (UNASUR-CDS), de las agendas compartidas entre los gobiernos de la región, de la simple voluntad mostrada por los liderazgos regionales o del buen manejo en el caso del conflicto ecuatoriano-colombiano (1 de marzo de 2008), el “test case” de Honduras mostró con claridad las debilidades y vacíos que aún tiene la seguridad regional y hemisférica.

23 “Defensa: Argentina y Brasil abren era de cooperación militar”. <http://ipsnoticias.net>

24 La cooperación reforzada es un concepto desarrollado en la Unión Europea y permite una cooperación más estrecha entre los países que deseen profundizar una construcción común, respetando el marco institucional de la UE. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar en ritmos y objetivos, pero no más allá de las competencias previstas por los tratados. Además, una cooperación reforzada solo puede iniciarse en caso de que los objetivos no pueden alcanzarse, en un plazo razonable y mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los tratados. El Tratado de la UE (título VII) establece que en principio debe participar un mínimo de ocho Estados, aunque puede incorporarse cualquier Estado y no debe haber discriminación entre los participantes y el resto. En la actualidad, un Estado miembro ya no puede impedir que se establezca una cooperación reforzada y esta se puede dar en ámbitos tan diversos como la política exterior y la seguridad común (PESC), excepto en cuestiones militares y en política de defensa. En http://europa.eu/scadplus/glossary/enhanced_cooperation_es.htm

El arresto y posterior deportación del Presidente Zelaya a Costa Rica a fines de junio de 2009, no solo puso de manifiesto las debilidades que aún padecen muchas de las democracias latinoamericanas, sino que develó la fragilidad de los sistemas de seguridad en el hemisferio y sus instrumentos frente a conflictos y dilemas de esencia doméstica compleja, en especial la Carta Democrática Interamericana, a la vez de demostrar la diversidad de intereses que guían y limitan los esfuerzos de seguridad cooperativa y colectiva en la región, incluyendo el propio Consejo Suramericano de Defensa.

Desde la elección de Dionisio de Herrera (autor del acta de independencia centroamericana) como primer jefe de Estado electo en 1824, Honduras ha padecido de una profunda fragilidad societal e institucional que ha impedido la evolución y consolidación de un sistema democrático. Entre los factores que han influido en esta realidad, destacan las invasiones de Estados Unidos (1907-1931) y el pacto militar firmado en 1954 que lo transformó en base de operaciones (de ahí salen esfuerzos y/o apoyos en el golpe a Jacobo Arbenz en Guatemala, Bahía Cochinos en Cuba o ayuda a los Contras en Nicaragua, etc.). También está la enorme influencia de compañías extranjeras de esencia mercantil (léase las bananeras como la United Fruit Company y hoy las más de 300 maquiladoras). Se une a esto el relevante papel militar expresado en golpes de Estado o intentos y el de la existencia de una pequeña pero dominante oligarquía que ha privilegiado beneficios familiares por encima de los nacionales y que se ha reflejado en la lucha bipartidista entre conservadores (hoy partido nacional) y liberales. Completan este crítico panorama, una pobreza cercana al 70% y una enorme desigualdad (el decil más rico se apropia del 45% del PIB mientras el más pobre llega al 4%) que ha facilitado la delincuencia y la corrupción. En este contexto, los gobiernos electos poco han podido y/o querido hacer por la gobernanza democrática en este país centroamericano.

Esta fragilidad histórica se reforzó con dos debilidades estratégicas del gobierno del ex Presidente Zelaya y que terminaron complicando su margen de acción para realizar las tareas y transformaciones que contemplaba su programa. La primera se debe a la falta de un apoyo mayoritario, al obtener y ganar con un 45% de los votos pero solo a tres puntos del nacionalista Porfirio Lobo Sosa. La segunda se relaciona a la conflictividad que acompaña al Partido Liberal de Honduras (PLH), la colectividad del Presidente Zelaya. Este es un partido asociado a ideas de centroderecha, pero con facciones ligadas íntimamente a los poderes fácticos, lo que lo ha envuelto en fuertes pugnas internas. No es extraño, entonces, que su partido le diera la espalda y llamara a no votar en la consulta y/o que, negando el sentido golpista, haya apoyado el nombramiento de Micheletti (un correligionario del Presidente Zelaya).

En este contexto se desata la polémica y la crisis a partir de dos temas, más allá de que el problema de fondo haya sido la posibilidad de una transformación sistémica (de las relaciones de poder). El primero se ligó al temor de la oposición y del propio PLH a la perpetuación en el poder del Presidente Zelaya luego de que propusiera la consulta no vinculante que permitiera reformar la Constitución y buscar la reelección. El mandatario alegó que pretendía una “democracia participativa” y “no solo representativa”. Sin embargo, desde su partido el jefe de la Comisión de Campaña del Consejo Central Ejecutivo, Marlon Lara, acusó “un anhelo de continuismo” a partir de una consulta “amañada”.²⁵ En general, tanto la derecha hondureña como regional ven en este tipo de propuestas el peligro de transitar hacia el modelo cubano de partido único (hoy homologado en la estrategia del Presidente Chávez).

No menor pecado ya había resultado para la derecha, en segundo lugar, el anuncio hecho el 2008 de ingreso a la Alianza Bolivariana (ALBA) sin un respaldo mayoritario. Esta cercanía con el Presidente Chávez y con la Nicaragua del Presidente Ortega, sirvieron de contexto para darle verosimilitud al paradigma chavista como objetivo central tras la propuesta de consulta del Presidente Zelaya, por cierto sin ponderar los “beneficios” del ingreso al ALBA (entre otros petróleo subsidiado).

La oligarquía (incluyendo la Iglesia) se sintió traicionada cuando uno de los suyos fue “virando” hacia la izquierda y, como poderes fácticos, decidieron actuar sin vacilación y con una respuesta no correlativa a los cuestionamientos políticos y legales que se le pudiesen hacer al ex Presidente Zelaya. Así, no solo se promulgó una ley “express” a pocos días de la consulta (el 24 de junio), que impedía la realización de referendos y plebiscitos 180 días antes y después de las elecciones generales (noviembre de 2009), sino que usaron esta ley para crear un conflicto entre el Ejecutivo con los otros poderes del Estado.²⁶ En una profecía autocumplida, el Parlamento, basándose en un informe de una comisión legislativa que estableció que se violó la legalidad y en una falsa carta de renuncia, aprueba la destitución del Presidente Zelaya y nombra a Roberto Micheletti “por el tiempo que falte” del mandato (27 de enero de 2010), mientras el Presidente Zelaya era secuestrado por fuerzas militares y puesto en la frontera con Costa Rica sin procedimientos legales (acusación formal, derecho a defensa, etc.) propios de los estados de derecho.

25 En “Honduras: Partido de Zelaya también pidió no votar en el plebiscito”, www.cooperativa.cl del 27 de junio de 2009.

26 Ver, Cronología de la Crisis Hondureña en BBC Mundo/América Latina, actualización del 10 de diciembre de 2010.

Durante la Guerra Fría era clásico en la región que los militares derrocaran a los presidentes, detentaran el poder e impusieran las normas de convivencia. El golpe en Honduras, sin embargo, fue distinto: es un golpe apoyado en una supuesta legalidad a partir de la pugna entre los poderes del Estado, donde los militares terminaron aceptando los argumentos de los otros dos poderes sobre la inconstitucionalidad del referéndum. Sin embargo, el problema de fondo se expresó en que se expulsa al Presidente por no acatar las leyes mediante la comisión de delitos. Aclaratorio de esto resulta lo expresado por el principal asesor jurídico del ejército, coronel Herberth Bayardo Inostroza, quien señaló que: *“Cometimos un delito al sacar a Zelaya, pero había que hacerlo”*.²⁷ El Código Penal hondureño señala en su artículo 323 que *“Quien ofendiera al Presidente de la República en su integridad corporal o su libertad será penado con ocho a doce años de reclusión”*. Por lo mismo, y más allá de que fuese una “charada”, los mandos militares acusados de expatriar al Presidente Zelaya fueron sometidos a proceso, aunque el actual mandatario, Porfirio Lobo, abogó por una amnistía general desde el principio y el Congreso defendió a Roberto Micheletti (uno de los suyos) otorgándole inmunidad al designarlo en un cargo que no existe, diputado vitalicio (esta idea fue planteada por el empresario Adolfo Facussé acusado de ser uno de los promotores del golpe).

Cruzaba esta disputa política una fuerte presencia del crimen organizado. Nydia Egremy, en un reportaje publicado en la revista electrónica Contralínea, “Crimen organizado estaría detrás del golpe a Zelaya”, relata que *“el lucro que se obtiene por la venta de drogas, el tráfico de personas y armas, así como el robo de bienes hicieron de Honduras un eje fundamental de la delincuencia organizada transnacional, que el gobierno de Manuel Zelaya intentó contener a pesar de la rotunda oposición del Congreso Nacional, que encabezó el golpista Roberto Micheletti”*. Denuncia en este reportaje, a través de distintas fuentes, que las instituciones del Estado (parlamentos, jueces, policías, FF.AA., etc.) están infiltradas por el crimen organizado.²⁸ Esta realidad ha sido ratificada por el embajador de Estados Unidos en Honduras, Hugo Llorens, quien, al firmar un convenio de cooperación con el gobierno de Lobo para apoyar actividades comunitarias de prevención, dijo: *“Escúchenme bien: Yo diría que las organizaciones de crimen organizado y los cárteles de drogas tienen a Honduras como un blanco en su estrategia de romper la institucionalidad del país y quebrantar el frágil orden democrático con el propósito final de crear una base de operaciones para operar su ilícito negocio de drogas por toda la región”*. Y agregó que los narcotraficantes *“buscan sobornar políticos,*

27 www.elfaro.net del 2 de julio de 2009.

28 <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/09/06/crimen-organizado-estaria-detras-de-golpe-a-zelaya/>

jueces y la empresa privada”, sentenciando que si logran su cometido, “*Honduras caerá como una víctima de la peor gente*”.²⁹

El Presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, certeramente dijo que no solo estaba en juego el destino de un Presidente y una nación, lo que sería suficiente motivo para luchar por su restitución, sino que estaba en entredicho la legitimidad misma de la Comunidad Interamericana y el presente y el futuro de la gobernabilidad hemisférica. En esta perspectiva, pidió dignidad de la comunidad internacional y propuso suspender a Honduras del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) como una forma de presión para lograr la reposición de Manuel Zelaya en el poder.³⁰

En este entendido, en una actitud de coherencia dicen unos (la democracia no puede exigir menos) y maximalistas otros, inicialmente se planteó con fuerza que cualquier solución al margen de la restitución del Presidente Zelaya sería sellar el fracaso de la Comunidad Interamericana y de la Carta Democrática de la OEA, instrumento que todos sus miembros por unanimidad se comprometieron a respetar (2001), incluido Estados Unidos. En este marco de enérgica condena y de no reconocimiento, se inscribieron las declaraciones de los países del hemisferio, de instituciones continentales como la OEA y de organismos subregionales como el Grupo de Río, UNASUR, MERCOSUR, la Comunidad Andina y de variados actores mundiales (la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en la que pidió la “inmediata e incondicional” restitución de Zelaya como Presidente “legítimo y constitucional” de Honduras).

Para revertir el golpe se convocó la Carta Democrática, un instrumento jurídico y de acción colectiva en defensa de la democracia más desarrollado que la Resolución 1080 de la OEA. Basándose en ella, los ministros de Relaciones Exteriores decidieron suspender al gobierno de facto de Micheletti, una porción no menor de países retiró embajadores, se congelaron préstamos multilaterales (la UE suspendió unos US\$ 97 millones, el Banco Mundial detuvo US\$ 270 millones y el BID retuvo unos US\$ 50 millones) y se impusieron otras sanciones.

Para muchos la Carta Democrática cumplió su propósito al servir de referente común a los Estados americanos para demandar colectivamente la reposición del Presidente Zelaya y el restablecimiento de la normalidad democrática. Sin

29 “Crimen organizado busca crear desestabilización en Honduras”, en www.latribuna.hn del 13 de agosto de 2010.

30 Entre otros, ver website de la radio HRN de Honduras del 26 de agosto de 2009.

embargo, para otros la crisis hondureña puso de manifiesto los límites de la acción colectiva al tener que enfrentar situaciones de crisis política de alta complejidad como la que se presentó. En este sentido, caben destacar, al menos, seis puntos que han impedido y/o limitado un éxito de la acción colectiva.

El primero se relaciona al hecho de que, si bien la Carta Democrática establece que la Asamblea General de la OEA puede adoptar *“las decisiones que estime apropiadas”* en caso de no conseguir el restablecimiento del orden democrático, entre dichas decisiones no está incluida el uso de la fuerza, facultad que solo está reservada al Consejo de Seguridad de la ONU. Las presiones, por tanto, se limitaron a los ámbitos diplomáticos, de opinión pública y de sanciones económicas (aunque estas últimas se mediatizaron por el negativo efecto humanitario).

La segunda, se ancla a un contexto de disputa política interna relativamente equilibrada y no de vacío político. Aquí, además de los partidarios del Presidente Zelaya, destacó la fuerte resistencia interna de los actores opositores ante la presión, situación que limitó las acciones ante la posibilidad de una escalada del conflicto con efectos de desequilibrios en otros países de la subregión. Incluso más, los propios actores anti Presidente Zelaya tuvieron *“la prudencia”* de no generar hechos que implicaran una convocatoria al *“capítulo séptimo”* de la ONU (el asedio a la embajada de Brasil que asilaba al mandatario depuesto, por ejemplo, no traspasó el mero acoso).

La tercera razón por la cual la simple aplicación de la Carta Democrática no se tradujo de manera automática en el cumplimiento de los objetivos deseados, se inscribe en las posturas maximalistas de las partes (el no retorno del Presidente Zelaya versus su restitución total) y que impidieron cualquier diálogo con costos de credibilidad y legitimidad para el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, y en menor medida para el Presidente Arias de Costa Rica.

Un cuarto aspecto se relacionó a las posturas disonantes de países del alta influencia como Estados Unidos. Así, ante el golpe de Estado, por razones de principio y sintonizando con el hemisferio, el gobierno del Presidente Obama condenó el hecho, le quitó la visa a funcionarios del gobierno de facto y suspendió la ayuda militar y otros programas de asistencia. Sin embargo, a la vez invocó el principio de la *“no intervención”* poniéndose a tono con una vieja aspiración regional, pero que limitaron acciones colectivas mayores a la vez de relativizar las consecuencias de no acceder a las presiones. No menor resultado también, el poder de cierta diplomacia militar norteamericana (por cierto con aval del neoconservadurismo republicano) y cuyas buenas predisposiciones hacia el gobierno de facto limitaron

la acción oficial (varios acusan que sin este apoyo el golpe contra Zelaya hubiese sido infructuoso).³¹ Por último, junto a la necesidad de contención de la crisis, esta dualidad se graficó en un chantaje del conservadurismo que forzó al gobierno del Presidente Obama a reconocer la victoria del candidato del conservador, Porfirio Lobo, en una elección carente de los mínimos estándares democráticos (alta abstención, medios opositores amordazados, fuerte presencia represiva, etc.) como parte del pliego para dar el pase al nombramiento del secretario de Estado adjunto para América Latina, Arturo Valenzuela (fue este quien elogió los comicios y los calificó de justos y transparentes). MERCOSUR, en cambio, desconoció las elecciones alegando que se dieron en “*un ambiente de inconstitucionalidad, ilegitimidad e ilegalidad*”.³²

Un quinto punto se relaciona a los márgenes que tenían las dos potencias regionales emergentes (México y Brasil). En el caso de México, si bien este país sintonizó proactivamente desde un inicio con la postura de condena regional (parte de la tradicional política exterior progresista) y claramente relacionó la crisis como una posibilidad de reinsertarse y asentar un rol como estabilizador, su accionar estuvo mediatizado por una baja presencia en el escenario regional a partir de factores tan diversos como los conflictos internos, la dependencia de EE.UU. que tiende a “anular” una política propia y por el deseo de mantener la estabilidad en Honduras y que la crisis no se extendiera más allá de las fronteras. Por estas razones, aparte de las cortesías ofrecidas al Presidente Zelaya y de sintonizar con las condenas, el gobierno mexicano ha buscado tener un papel relevante en la solución de la crisis a partir de la promoción de un diálogo (a pesar de la baja disposición que existió) como lo expresó la canciller Patricia Espinosa. Incluso más, y alejándose de la postura brasileña, la ministra catalogó la elección de Lobo como “*condición necesaria, pero no suficiente*”.

En el caso de Brasil, y más allá de las convicciones democráticas, la crisis de Honduras se situó en el doble carril de su política exterior: su aspiración global y su anclaje regional, dualidad que ha sufrido críticas durante los gobiernos del Presidente Lula. Honduras, en este sentido, se presentó como una oportunidad de síntesis de ambos carriles, al asumir el amplio consenso latinoamericano y poder representar ante el mundo un liderazgo resolutivo en una crisis de alta exposición (es decir capaz de resolver crisis en su propio entorno). Sin embargo, esta ecuación se encontró con la evidencia que el propio Brasil había previsto al determinar

31 La importancia de la diplomacia militar es bien descrita por Jim Lobe, en “Estados Unidos: La diplomacia uniformada”, cable IPS del 7 de marzo de 2008.

32 BBC Mundo del 8 de diciembre de 2009.

que UNASUR (su espacio de integración) terminaba en el estrecho de Panamá, es decir, reconocer una cierta hegemonía de EE.UU. sobre la zona más allá de la tierra de Torrijos. Este hecho y, en específico, la postura más complaciente (y complicada) de EE.UU. redundaron negativamente en el objetivo brasileño. Esto último, se reflejó en las dos posturas que se dieron frente a la elección de Lobo: EE.UU., Canadá, Colombia, Panamá y Costa Rica apoyaron abiertamente el reconocimiento, mientras Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Uruguay, entre otros, rechazaron la elección.

Un sexto elemento se relaciona al inmovilismo de la izquierda latinoamericana. Más allá de que los países progresistas de UNASUR y del ALBA se cuadraron con acciones diplomáticas y declaraciones, en lo esencial la gran mayoría se puso detrás de Brasil. En el caso de los países del ALBA y más allá de la retórica venezolana y del limitado pero entendible apoyo nicaragüense, países como El Salvador y Guatemala se mantuvieron casi ausente de la crisis, y en el gobierno cubano prácticamente desaparecieron las referencias a la situación de Honduras a partir de la jerarquización de un fuerte pragmatismo relacionado a “intereses superiores”: la supervivencia del régimen cubano en un mundo que exige apertura y libertades.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Los escenarios de la seguridad y la defensa regional están en una etapa de transición en vista a forjar una nueva arquitectura de paz y seguridad a partir de nuevos contextos y agendas. Uno de los principales problemas en el asentamiento de un sistema de seguridad nuevo, ya sea a nivel hemisférico y/o regional, ha sido la falta de una concepción consensuada al respecto, al igual que un anclaje más claro y diferenciado de los conceptos de defensa y seguridad (hay un campo gris difícil de despejar por la complejidad de las amenazas). Por lo mismo, el Consejo Sudamericano de Defensa como la propuesta más amplia creada en los últimos años, por el momento está llamado a constituirse en un organismo de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa y seguridad (algunos hablan de un foro más político que militar) que responde más al modelo de seguridad cooperativa que al de seguridad colectiva, aunque ambos hoy pueden ser considerados perfectamente complementarios.

Sin embargo, también hay que recalcar que a partir de la imagen que tiene la región de sí misma y la que intenta construir frente a otros actores mundiales, existe la percepción de que se procura construir lo que algunos llaman un complejo de seguridad y/o asociación de seguridad; es decir, un grupo de Estados cuyas percepciones de seguridad tienden a ser comunes y cuyo listado de amigos y ene-

migos tienden a aliarlos en una perspectiva disuasiva o de solución efectiva a problemas de distinta índole. Otros incluso van más lejos, como Susanne Gratius del programa Paz y Seguridad (FRIDE), al expresar que *“a pesar de que Brasil tiene un liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global (o interés nacional) y su proyecto sudamericano (interés colectivo), está apostando por un sistema colectivo de defensa y el Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso hacia una OTAN sudamericana con una estructura y capacidad militar propia”*.³³ Más allá del acento de una limitación de recursos de parte de Brasil que insinúa Gratius para el desarrollo de esta hipótesis (escribió su artículo antes de las inmensas compras de armamentos a Francia o su acuerdo con Gran Bretaña), esta estrategia se liga a un sentido de legitimación como una potencia global emergente, que se está asentando, por decirlo de otra manera probando como lo demuestran sus actuaciones fuera de sus esferas de influencia como su gestión, junto a Turquía, para resolver la interpelación nuclear sobre Irán.³⁴

Lo cierto es que la evolución final de esta u otras iniciativas en las áreas de seguridad y defensa estarán condicionadas por una variedad de factores como el desarrollo de los Estados miembros, por la posibilidad de afianzar una apreciación política estratégica común, por la relación bilateral entre los países signatarios, por la consolidación de resultados concretos y su coherencia con los intereses nacionales, por el tipo de relación que plantee EE.UU. y en menor medida México³⁵ y Venezuela como otros polos de influencia, por la voluntad e inversión brasileña en el proyecto, por la reactivación más originaria de organismos hemisféricos como la OEA que se han proactivado positivamente en la solución de la crisis colombiano-ecuatoriana, en la revocación de la sanción a Cuba y en fuerte despliegue en el caso hondureño más allá de los resultados.

33 En el artículo “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, Susanne Gratius expresa que: *“De hecho, ante el tamaño de Brasil y su superioridad militar, un Consejo de Defensa Sudamericano podría correr el riesgo de ser dominado por este país. Pero desde el fin de la dictadura militar, Brasil se ha convertido en una potencia benigna y cooperativa que, pese a su superioridad en materia de seguridad, está consciente de que no es ni pretende ser una potencia militar. Aunque figura entre los quince países del mundo con mayor capacidad militar y el tamaño de su fuerza armada es parecido al de Alemania, Brasil gasta menos de la mitad que la potencia germana en defensa. Ante la falta de recursos y las amenazas de seguridad comunes, Brasil apuesta por un sistema colectivo de defensa. De hecho, una fuerza militar sudamericana en su conjunto sería, en número de tropas, equivalente a Rusia y algo menor que EE.UU., mientras que su presupuesto sumado sería parecido al de potencias como Alemania o Japón. En esta óptica, un Consejo de Defensa Sudamericano podría ser un primer paso hacia una OTAN sudamericana o, mucho más adelante, una fuerza armada sudamericana”*, en www.fride.org del 10 de abril de 2008.

34 Más allá del fracaso del acuerdo firmado entre Brasil, Irán y Turquía, por no garantizar para Estados Unidos suficiente transparencia y confianza como lo expresó el embajador norteamericano en Brasil, Thomas Shannon (agencia Xinhua del 19 de mayo de 2010), refleja claramente la estatura, capacidad y voluntad de Brasil para asentarse como potencia global emergente.

35 Está invitado a ser parte de UNASUR en 5 años, pero ha manifestado la posibilidad de jerarquizar el Grupo de Río.

Una respuesta hemisférica a esta ecuación, se sigue topando con una serie de obstáculos a pesar de la “alianza entre iguales” planteada por el Presidente Obama³⁶ o la nueva doctrina de seguridad anunciada por el mismo.³⁷ Mónica Hirst destaca al respecto que sigue existiendo de parte de Washington (a excepción de Brasil) la percepción de una cierta irrelevancia de América Latina para su política de defensa, connotación que se asentó con fuerza a partir de la política estratégica adelantada por Washington en 2002. Hirst añade que la seguridad se ha convertido en la principal preocupación estadounidense para todas las regiones, y solo un muy selecto grupo de cinco países han sido señalados como socios (en detrimento de un enfoque regional) en las prioridades de esa nación: estos son México, Chile, Brasil, Colombia y Canadá. También revela que de estos solo Colombia es simultáneamente identificada como fuente de apoyo e inseguridad. Por último, destaca que se ha tornado más difícil poner al hemisferio como un todo dentro del nuevo diseño estratégico de EE.UU., una vez que la doctrina de seguridad de Washington se mueve más allá de la disuasión y la contención (Hirst, 2003: 94).

En el ámbito regional, existe un tablero que avanza hacia procesos integrativos pero de manera revuelta por el momento. Esto último se grafica, primeramente, a partir de un escenario diverso donde, por un lado, están los gobiernos conservadores afines a Washington, como Colombia y Perú, por el otro, la izquierda socialista de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, entre ambos, una socialdemocracia a la europea con Luiz Inácio Lula da Silva como estandarte; y, entre estos dos últimos, la Argentina de los Kirchner, que no acaba de decidir su lugar en el tablero. Un segundo factor que se agrega es la probabilidad que se constituya un “eje del Pacífico”, unido por su deseo de cooperar con Estados Unidos, formado por Chile, Perú, Colombia y México, pero cuyas formas de colaboración varían desde lo meramente comercial, como Chile, hasta la alianza estratégica militar, en el caso de Colombia. Este eje claramente no es una alianza sino meras predisposiciones por las divergencias (Ej. Chile con Perú por el desconocimiento de los límites marí-

36 El Presidente Obama habla de “alianza entre iguales” y de “socios efectivos” demostrando más interés, simetría y coherencia, lo que explicaría la postura concordante con UNASUR frente a la ruptura democrática en Honduras. En la misma dirección resaltan las declaraciones del general James Cartwright, vicejefe del Estado Mayor Conjunto de EE.UU., en cuanto a que su país debe dar más explicaciones sobre las bases en Colombia “porque las preocupaciones de todos son válidas”. Ver, entre otros, “Obama promete una nueva era de cooperación con Latinoamérica más allá de la colaboración en contra de los narcos”. ABC-España, de 19 de abril de 2009, y “Estados Unidos debe dar más explicaciones”, El Mostrador.cl, *op cit.*

37 Entre otras, esta doctrina opta por una cooperación más allá de aliados tradicionales; resalta un acercamiento al mundo, a una renovada Naciones Unidas y alianzas *ad hoc* con potencias emergente; restaurar los valores éticos y legales estadounidenses; separar nuevamente el islam del terrorismo; sugiere recurrir al conflicto armado como “último recurso” una vez agotadas las vías diplomáticas; etc. En *Diario Financiero* y *El Mercurio* del 28 de mayo de 2010.

timos) y diferencias (el tamaño de México y su simbiosis con estados Unidos) que hay entre los países identificados. Un tercer elemento, es una profundización de las divergencias que tiene mucho que ver con el meteórico ascenso de Brasil³⁸ y las suspicacias que despierta entre sus socios. Esto se evidenció en la cumbre de MERCOSUR de finales de 2009, cuando Cristina Fernández de Kirchner llamó a Brasil a liderar el proceso de integración regional a la manera en que lo hizo Alemania en Europa (esto es, financiando el desarrollo de sus socios), palabras que no gustaron a Lula.³⁹ Todas estas disonancias, sin embargo, están aplacadas por lo que expresó el Presidente Lula cuando se conformó UNASUR (conciencia de un destino común): *“La novedad es que los países están comprendiendo, cada vez más, que no existe salida individual para ningún país de Suramérica o de Latinoamérica. O nos juntamos, acordamos políticas complementares y comenzamos a ejecutar entre nosotros una política de ayuda, de solidaridad, para crecer juntos, o vamos a terminar otro siglo pobres, como terminamos el siglo XX”*.⁴⁰

En el caso particular de Honduras, la proactividad regional debe situarse en contexto del esfuerzo por la recuperación y consolidación de la democracia en América Latina. En este entendido, si bien el Derecho Internacional Interamericano (Carta Interamericana), junto al proceso de democratización regional y mundial, ha evolucionando positivamente en términos de conceptos y mecanismos para defender los procesos democráticos, estos se han demostrado como insuficientes para dar respuestas a situaciones complejas como la vivida en Honduras, donde hay apoyos divididos (incluyendo los del Estado). En lo particular, muestra debilidades frente a reacciones preventivas y oportunas (el golpe no fue una sorpresa), así como en respuestas globales e incrementales de acuerdo al desarrollo de los acontecimientos.

También se trasluce que la seguridad democrática hemisférica, más allá de los principios compartidos que la guían, está mediatizada por intereses y dinámicas propias (a veces contradicciones internas), sobre todo de la potencia hegemónica y de las potencias emergentes. Muchos piensan, por ejemplo, que el apoyo de países del ALBA al Presidente Zelaya se dirigía más a una oportunidad de confrontar a Estados Unidos que al hecho de aunar esfuerzos para restaurar al Presidente

38 Brasil ha ganado una proyección internacional arrolladora y se ha consolidado como principal interlocutor de Washington en la región. Su sólida posición en el tablero global se evidenció nítidamente con dos cartas que recibió Lula en noviembre de 2009: una de Shimon Peres pidiendo su intermediación en el conflicto de Oriente Medio y otra de Barack Obama solicitando su ayuda para contener al presidente iraní.

39 Extraído de “Las alianzas con EE.UU. dividen a América Latina” en www.publico.es del 3 de enero de 2010.

40 En www.cdsunasur.org

depuesto. Lo claro es que la dualidad (y en una visión más compleja de heterogeneidad) de posturas e intereses debilitó una acción colectiva más integral y permitió al gobierno de facto desafiar a la comunidad regional y mundial.

Dadas las áreas de influencias y las ecuaciones de poder en el hemisferio, lo lógico hubiese sido un mayor liderazgo de Washington para resolver esta crisis. Sin embargo, y pese a su ostensible compromiso con el multilateralismo y la causa democrática, las limitaciones a los márgenes de maniobra del Presidente Obama junto a un interés no prioritario para la política exterior estadounidense, en este caso, hicieron optar a Washington por una salida intermedia: reconocer la elección de Lobo como un paso más hacia una reconciliación, exigiendo un gobierno de unidad nacional, una restitución simbólica del Presidente Zelaya y una comisión de la verdad. Es decir, optó por trabajar en la consolidación de la democracia de aquí para adelante poniendo en el congelador las perniciosas variables que condujeron al proceso electoral. El propio Arturo Valenzuela reiteró este camino al expresar que el Presidente Lobo ha tomado las medidas previstas en los acuerdos firmados para resolver la crisis de Honduras y reinsertarse en el sistema interamericano (*El Mercurio*).⁴¹

Si bien un ambiente de radicalización y propuestas maximalistas no es propicio para la negociación y la reconciliación, tampoco lo es llegar a la mesa con un escenario ya “cocinado” (un nuevo mandatario electo). Aquí se inscribe las declaraciones del canciller Celso Amorim de que su país no va a “reconocer un proceso que no fue legítimo”. Esto, si bien dificultó seguir fielmente el proceso de reconciliación basado en el Acuerdo Tegucigalpa-San José, no impidió establecer un escenario de normalización con el reconocimiento de Lobo como nuevo Presidente. El acuerdo del Presidente Fernández y el Presidente Lobo, con el supuesto aval del ex Presidente Zelaya, para que este último saliese del país y la promesa de construcción de un gobierno de unidad nacional, limpiaron el camino para que este fuerte crítico asistiese a la transmisión del mando de Lobo y se afianzase la imagen del fin de la crisis, aunque no dio por terminada la interpelación más de fondo como lo demuestra el rechazo de los principales líderes de UNASUR a la asistencia de Lobo a la cumbre Unión Europea-Latinoamérica de mediados de mayo de 2010 (*El Mercurio*).⁴²

El Presidente de Paraguay, Fernando Lugo, expresó con malestar y precisión el epílogo de la situación hondureña: “*Se ha sentado un mal y peligrosí-*

41 El Mercurio.com del 6 de mayo de 2010.

42 El Mercurio.com del 5 de mayo de 2010.

simo precedente político hemisférico: resulta que ahora nos quieren presentar un golpe de Estado como la vía apta para organizar los procesos electorales".⁴³ Sin embargo, y para ser justos, también hay que señalar que UNASUR también aprendió del caso Honduras como se vio en su acción rápida y decidida, traspasando problemas puntuales y barreras ideológicas, para la resolución de la crisis en Ecuador, incluso con la incorporación de instrumentos sustanciales como la cláusula democrática.⁴⁴

Más allá de los casos de particulares (conflicto ecuatoriano-colombiano, golpe de Honduras, la crisis de Ecuador o la reciente escalada en la disputa Costa Rica-Nicaragua) y sus resultados, la seguridad hemisférica y regional sigue con una cierta deuda (que va más allá de lo operativo) frente a la prevención o resolución de las crisis y conflictos a pesar de las nuevas iniciativas como el Consejo Sudamericano de Defensa o la reforma de la propia Carta Democrática que se ha planteado con fuerza en el seno de la OEA tras los sucesos de Honduras (*El Mercurio*).⁴⁵

Lo claro es, en todo caso, que hay un proceso de transición en los instrumentos de seguridad y defensa de la región sin alcanzar una ecuación final. Pensamientos distintos, la priorización de hipótesis de conflicto no siempre coherentes, la falta de una síntesis entre el mundo de la seguridad y la defensa, la multiplicidad de instrumentos existentes, la falta de un hegemón legitimado unidos a las dinámicas y voluntades integracionistas y de concertación política, de agendas compartidas y de la clara conciencia de la incapacidad para resolver ciertos dilemas individualmente, están promoviendo en la región un sistema flexible de organización en los ámbitos de seguridad y defensa que combina componentes que van desde seguridad cooperativa, con elementos de la seguridad de cooperación reforzada y de la colectiva en vista a enfrentar amenazas emergentes más que conflictos del tipo tradicional a pesar de seguir estas últimas presentes.⁴⁶

43 En "*Mercosur resuelve desconocer las elecciones en Honduras*". Los Tiempos.com del 8 de diciembre de 2009.

44 Además de la reunión inmediata de los presidentes y de una enérgica declaración de condena, y del viaje a Quito de los cancilleres, destaca la incorporación de la cláusula democrática al Tratado Constitutivo de la UNASUR. La cláusula democrática, entre otras, dispone que toda nación en la que el gobierno democrático sea depuesto será excluida inmediatamente de UNASUR; los países limítrofes cerrarán sus fronteras con la nación afectada; se suspenderá el comercio, el tráfico aéreo, la provisión de energía y cualquier otro suministro. En definitiva y como lo explicó el canciller ecuatoriano, Ricardo Patiño, "*los golpistas serán aislados inmediatamente*". Página 12 del 3 de octubre de 2010

45 *El Mercurio* del 30 de mayo de 2010.

46 Estos últimos, como los diferendos territoriales de Nicaragua con Costa Rica y con Colombia, por lo general están circunscritos al carril de la solución pacífica en el ámbito multilateral y privilegiando el consenso en el marco del derecho internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ARMERDING, G. *Mercosur: ¿Hacia una comunidad de defensa?* Buenos Aires: Working Paper N° 8 del Centro Argentino de Estudio Internacionales.

CELIS, P. (2007). *Integración y Seguridad en un Nuevo Regionalismo*. Recuperado el 15 de agosto de 2010, de Atlas comparativo de la defensa en América Latina: <http://www.resdal.org/>

CHILE, Gobierno de (27 de septiembre de 2008). *gobiernodechile.cl*. Recuperado el 15 de enero de 2010, de www.gobiernodechile.cl

CLARÍN (30 de junio de 2008). La IV flota vuelve a patrullar aguas latinoamericanas. *El Clarín*.

ABC. Digital (21 de julio de 2009). Recuperado el enero de 15 de 2010, de Paraguay: <http://www.abc.com.py/>

DONADIO, M. (2000). Las Opciones de la Seguridad Estratégica para Países del Cono Sur. *Fuerzas Armadas y Sociedad* N° 4.

FONTANA, A. (1997). *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

GRIFFITHS, J. (2009). Procesos de integración regional en defensa. *Universia*, p. 105ss.

HIRST, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad* N° 185, p. 94.

LEV, L. (7 de mayo de 2003). Vuestros guerras, nuestra paz. *República de Uruguay*.

MACGREGOR, F. (2002). *Reflexiones Sobre Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MARTÍNEZ, R. (2009). *El Consejo Sudamericano de Defensa: ¿Realidad o Ficción?* Obtenido de http://www.cidob.org/publicaciones/opinion/america_latina/el_consejo_sudamericano_de_defensa_realidad_o_ficcion

El Mercurio (21 de julio de 2009). *El Mercurio (Chile)*, p. A-4.

MONROE, S. (2 de diciembre de 1823). *Doctrina Monroe*. Recuperado el 31 de agosto de 2010, de Filosofía.org: www.filosofia.org/ave/001/a264.htm

ROBLEDO, M. & ROJAS, F. (2002). Construyendo un Régimen Cooperativo de Seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos Conceptuales. *Fuerzas Armadas y Sociedad*.

SÁNCHEZ, E.G. (s.f.). *La política exterior de Theodore Roosevelt hacia América Latina: el inicio de la política del gran garrote*. Recuperado el 15 de 8 de 2010, de <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilil/lassa/2007/gomez.pdf>

TULCHIN, J. (2009). Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio. *Nueva Sociedad*, pp. 102-105.

YOPO, M. (2010). *América Latina en la Mira Estratégica de la República Popular China*. Santiago de Chile: ANEPE.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

- Libro** N° 1
Título Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico
Autores Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati
Páginas 375
Año de Edición 2002
- Libro** N° 2
Título La Comunidad de Defensa en Chile
Autores Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina
Páginas 101
Año de Edición 2002
- Libro** N° 3
Título Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis
Autor Aquiles Gallardo Puelma
Páginas 385
Año de Edición 2003
- Libro** N° 4
Título Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica
Autora Claudia F. Fuentes Julio
Páginas 93
Año de Edición 2004
- Libro** N° 5
Título Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional
Autor Juan Carlos Verdugo Muñoz
Páginas 101
Año de Edición 2004
- Libro** N° 6
Título La disuasión convencional, conceptos y vigencia
Autores Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez
Páginas 147
Año de Edición 2004
- Libro** N° 7
Título La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances
Autora Astrid Espaliat Larson
Páginas 95
Año de Edición 2004

- Libro** N° 8
Título Operaciones de Paz: tres visiones fundadas
Autores Cristián Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort
Páginas 439
Año de Edición 2005
- Libro** N° 9
Título Alcances y realidades de lo Político-Estratégico
Autores Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE
Páginas 104
Año de Edición 2005
- Libro** N° 10
Título La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX”
Autores Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas 200
Año de Edición 2005
- Libro** N° 11
Título Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales
Autor Iván Witker Barra
Páginas 172
Año de Edición 2005
- Libro** N° 12
Título Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador
Autor Hernán L. Villagrán Naranjo
Páginas 81
Año de Edición 2005
- Libro** N° 13
Título La estrategia total. Una visión crítica
Autor Galo Eidelstein Silber
Páginas 298
Año de Edición 2006
- Libro** N° 14
Título La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz
Autor Mariano César Bartolomé Inglese
Páginas 358
Año de Edición 2006

- Libro** N° 15
Título Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití
Autora Paulina Le Dantec Valenzuela
Páginas 175
Año de Edición 2006
- Libro** N° 16
Título La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC.
Autores Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
Páginas 130
Año de Edición 2006
- Libro** N° 17
Título Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación
Autor Cristián Leyton Salas
Páginas 263
Año de Edición 2007
- Libro** N° 18
Título Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos
Autores Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas 109
Año de Edición 2007
- Libro** N° 19
Título El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor Carlos Molina Johnson
Páginas 110
Año de Edición 2007
- Libro** N° 20
Título El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos
Autor Cristián Faundes Sánchez
Páginas 370
Año de Edición 2008
- Libro** N° 21
Título Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile
Autor Jorge Riquelme Rivera
Páginas 180
Año de Edición 2009

Libro N° 22
Título Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública
Autor Juan A. Fuentes Vera
Páginas 410
Año de Edición 2009

Libro N° 23
Título La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica (Re-edición).
Autor Manuel Montt Martínez (Autor fallecido).
Páginas 366
Año de Edición 2010

Este trabajo, escrito el año 1955, constituye el primer tratamiento académico realizado en Chile sobre la conducción de la guerra en lo político y lo estratégico. El propósito del autor al presentar este libro fue, originalmente, el de divulgación del ramo de la estrategia mediante una obra sencilla y breve, que permitiera adquirir los conocimientos básicos de la conducción superior de la guerra a aquellos oficiales que no han tenido la suerte de hacer estudios superiores militares, a aquellos que la lejanía de provincia no les permitía cultivarse en las bibliotecas, a aquellos que dedican sus mejores años al noble trabajo en los cuerpos de tropa, donde las duras labores diarias no les hace posible dedicar sus horas de descanso bien ganadas, al estudio de la literatura militar y, finalmente, a aquellos que no siendo profesionales de las armas pueden tener altas responsabilidades llegado el caso de una guerra.

Pasados 55 años desde su publicación esta ha trascendido mucho más allá de los propósitos iniciales que se fijara el autor, advirtiéndose, además, que la riqueza conceptual de los conocimientos vertidos en ella tienen hoy día plena vigencia. Lo anterior queda demostrado al revisar las partes en que el autor presenta su obra, a saber, la Dirección de la Guerra, donde junto con introducir al lector a los conceptos básicos de la estrategia aborda, entre otros temas, la Conducción Política de la Guerra situándola como una tarea propia del jefe del Estado; el problema de la interpenetración político-estratégica y los procesos de apreciación y planificación al nivel más alto de la Conducción del Estado; posteriormente, en la parte Conducción de la Guerra, se preocupa de los procesos de planificación estratégica, la maniobra y los conceptos generales sobre la guerra terrestre, marítima y aérea, así como de las operaciones de carácter conjunto, para finalizar con el apartado correspondiente a la Ejecución de la Guerra donde nos presenta los procesos previos de movilización, concentración, despliegue y, finalmente, el desarrollo de las operaciones.

Libro	Nº 24
Título	La Fuerza de Paz "Cruz del Sur". Instrumento del multilateralismo chileno-argentino
Autor	GDD Cristián Le Dantec Gallardo
Páginas	232
Año de Edición	2010

La creación de la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur", nace como una medida de confianza mutua, propia del proceso que se inicia a partir del "Tratado de Paz y Amistad" firmado entre Argentina y Chile en 1984. La transición entre el siglo XX y el XXI, coincide con cambios que hubo en el concepto de "seguridad", producto de acontecimientos de impacto global en un mundo más intercomunicado e interdependiente, creando desafíos de seguridad nuevos y de gran complejidad. En el marco vecinal, esto se refleja en la transformación de la relación entre ambos Estados basada en la cooperación e integración en desmedro de la histórica discrepancia en la delimitación terrestre y la búsqueda de equilibrios de poder.

Bajo esta última premisa surge la Fuerza de Paz Combinada "Cruz del Sur" entre Argentina y Chile, mediante la cual ambos países han demostrado a la comunidad internacional que los conflictos armados han sido superados gracias al trabajo en conjunto de las Fuerzas Armadas, los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Desde la perspectiva chilena, la creación de esta fuerza ha implicado una participación más activa de las Fuerzas Armadas en la cooperación bilateral y multilateral impulsada por el gobierno, convirtiéndose en una herramienta más de la política exterior, orientando parte de sus esfuerzos a colaborar en el propósito de la comunidad internacional por generar entornos internacionales seguros y sostener impulsos hacia la integración.



**A NUESTROS LECTORES
Y COLABORADORES**

A NUESTROS LECTORES Y COLABORADORES

Presentación de escritos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en nuestra Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista "Política y Estrategia", ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones. Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas

Artículos:

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro lado, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos.

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa,

tanto en el ámbito nacional como internacional, los que deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y reseñas

En esta sección se incorporarán las crónicas, reseñas y documentos. Entendemos por crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el que no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.
- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la revista.

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-_2011.pdf, indicándose, de entre varias derivaciones, algunos ejemplos:

- * *Cita textual* (transcripción de un texto literalmente de otro autor o un documento previamente publicado): Sobre el olvido, Luria dice que “*el problema del olvido está estrechamente vinculado con el del recuerdo y ha despertado la misma atención. ¿Qué es lo que causa la desaparición de las huellas de la memoria o, como es normalmente llamado, el olvido?*” (Luria, 1988: 281).
 - * *Cita contextual* (Resume una parte específica de un documento o del contenido del mismo): La Programación Neurolingüística (PNL) es una herramienta de trabajo para todas las personas que trabajan con o para las personas. Define Zambrano (2001) la PNL como “*una serie de técnicas destinadas a analizar, codificar y modificar conductas, por medio del estudio del lenguaje, tanto verbal, como gestual y corporal*”.
 - * *Bibliografía* (un autor): GONZÁLEZ J., J (2000). *Visión por Computador*. Madrid, España: Paraninfo.
 - * *Bibliografía* (más de un autor): ACHARD, Diego y FLORES, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
2. Adjuntar resumen (abstract) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
 3. Los autores deben incluir 5 palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
 4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
 5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el consejo de la revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición.

También el consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la revista.

2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE (<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.
3. Para cualquier información sírvase contactarse al correo electrónico publicac@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página Web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl